



# TANGGUNG JAWAB NEGARA

Makmur Keliat, Agus Catur Aryanto, dkk



# TANGGUNGJAWAB NEGARA

**Makmur Keliat  
Agus Catur Aryanto  
Cut Nury Hikmah  
Hana Hanifah  
Rizki Yuniarini**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## **TANGGUNGJAWAB NEGARA**

### **Penulis:**

Makmur Keliat, Agus Catur Aryanto, Cut Nury Hikmah,  
Hana Hanifah, Rizki Yuniarini

### **Diterbitkan oleh**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Kantor Perwakilan Indonesia

Jl. Kemang Selatan II No. 2A  
Jakarta 12730, Indonesia  
P.O. Box 7952 JKSKM  
Jakarta 12079, Indonesia  
Telp: (62-21) 7193711 (hunting)  
Fax: (62-21) 71791358  
Email: [info@fes.or.id](mailto:info@fes.or.id)  
Website: [www.fes.or.id](http://www.fes.or.id)

### **Bekerjasama dengan**

Departemen Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Indonesia

**ISBN: 978-602-8866-11-8**

**Cetakan I, Juni 2014. Cetakan II, Juni 2016**

Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk apapun,  
termasuk fotokopi tanpa ijin tertulis dari penerbit

**Tidak untuk diperjualbelikan**

# Daftar Isi

Kata Pengantar	7
Bab 1 Pendahuluan	11
Bab 2 Negara dan Konsep Kewarganegaraan	21
Bab 3 Negara dan Tanggung Jawab Keadilan Sosial	51
Bab 4 Negara dan Tanggung Jawab Ekonomi	83
Bab 5 Negara dan Tanggung Jawab Lingkungan Hidup	125
Bab 6 Kesimpulan	149
Daftar Pustaka	153
Daftra Singkatan	158
Profil Penulis	159

# Daftar Tabel, Gambar, dan Grafik

## Daftar Tabel

Tabel 4.1	<i>Human Development Index</i> Indonesia 1980 - 2012	117
-----------	---	-----

## Daftar Gambar

Gambar 3. 1	Skema Perjalanan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	68
Gambar 5.1	Proses Pemantulan Gas Rumah Kaca dalam Pemanasan Global	128

## Daftar Grafik

Grafik 4.1	Nilai Tukar Rupiah dan Beberapa Mata Uang Lainnya Januari – September 2013	103
Grafik 4.2	Laju Inflasi Indonesia Januari – Desember 2013	105
Grafik 4.3	Rasio Pajak Indonesia dengan Kategori Negara Lainnya	110
Grafik 4.4	Utang Luar Negeri Pemerintah, Bank Sentral dan Swasta Indonesia 2012-2013	112
Grafik 4.5	Koefisien Gini di Perkotaan dan Pedesaan Indonesia 1990 – 2012	116
Grafik 4.6	Realisasi Belanja Kementerian Perhubungan Semester I 2007-2013	119
Grafik 5.1	Luas Lahan Hutan di Indonesia per Tahun Periode 2000-2011 (hektar)	130
Grafik 5.2	Konsumsi Energi Indonesia per Sektor (1990-2009)	131
Grafik 5.3	Alokasi Anggaran Negara untuk Fungsi Lingkungan Hidup	133

# Kata Pengantar

Penulisan buku ini merupakan proses panjang yang berawal dari ketertarikan untuk melihat bagaimana seharusnya negara berperan. Ketertarikan tersebut diilhami dari gagasan yang selama ini berkembang yang melihat negara hanya dipahami dalam konteks yang abstrak. Buku ini mungkin membuat gagasan abstrak tersebut menjadi lebih konkrit.

Proses panjang penulisan buku ini tentunya terlaksana berkat dukungan banyak pihak. Pertama, tentu saja adalah Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia yang telah memberikan bantuan dana bagi penulis untuk berkunjung ke Jerman pada tahun 2012 untuk memahami bagaimana Jerman menjalankan fungsi negaranya. Bercermin dari pengalaman Jerman dalam melakukan peran negaranya, akhirnya tercetuslah ide untuk membuat buku mengenai tanggung jawab negara di Indonesia ini dengan dukungan dana penuh dari FES Indonesia dari proses awal penelitian, melalui diskusi-diskusi dengan banyak pakar dan figur, serta proses akhir pencetakan buku. Dukungan tenaga dan pikiran juga disumbangkan oleh para penulis lainnya, antara lain: Agus Catur Aryanto Putro, Hana Hanifah dan Cut Nury Hikmah yang berperan sebagai asisten substansi; beserta Rizki Yuniarini yang berperan sebagai asisten administrasi untuk penelitian ini.

Terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh pihak yang telah terlibat dalam penulisan buku ini, di antaranya kepada: Alm. Soetantyo Wignjosoebroto (Universitas Airlangga), Tini Martini (Kedeputian II Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat), M. Said Iqbal (KSPI Jakarta), Evi Fitriani (Ketua Departemen HI UI), Ivan Hadar (Indonesian Institute for Democracy Education), Bonnie Triyana (Majalah Historia), Oki Tiba (Sekolah Perdamaian dan Demokrasi Aceh), Sukma Widyanti

dan Arie Sujito (Pergerakan Indonesia), Surya Tjandra (Trade Union Right Center), Timbul Siregar (OPSI), Tia Mboeik (Konsultan FNV untuk Indonesia), Gatot Arya Putra (Indonesia Research and Strategic Analysis), Syaiful Bahari (Partai Perserikatan Rakyat), Andreas Pareira (Komisi I DPR RI), Indrasari Tjandraningsih dan Wulani (Akatiga Bandung), Iswan Abdullah dan Rohman (KSPI/FSPMI), Dwi Ardhanariswari (Manajer Riset dan Publikasi FISIP UI), A. Tony Prasetyantono (Universitas Gadjah Mada), Erik Sugandi (Pengamat Ekonomi), Don K. Marut, Syaiful Haq (Universitas Paramadina), Broto Wardoyo (Staf Pengajar Departemen HI UI), Sugeng Bahagijo (Direktur INFID), A. Prasetyantoko (Dekan FE Universitas Atmajaya), atas keterlibatannya dalam focus group discussion yang telah diselenggarakan lima kali selama proses penulisan buku ini. Terima kasih juga kami ucapkan kepada Daniel Reichert selaku Resident Director FES Indonesia dan Dormiana Yustina Manurung selaku Program Officer bidang Demokrasi atas dukungan penuhnya dalam penulisan buku ini. Tidak lupa kami berterima kasih kepada Candini Candanila atas bantuannya selama Rizki Yuniarini berada di Singapura dan Darang Sahdana atas bantuannya dalam mendesain sampul buku ini.

Buku ini memberikan gambaran bagaimana konteks akademis dan empiris dalam melihat peran apa yang telah negara lakukan dan bagaimana seharusnya melakukan peranan tersebut bagi kepentingan umum. Buku ini memandu kita untuk lebih paham dan kritis untuk lebih peka atas tanggung jawab yang harus dilakukan oleh negara kepada rakyat. Selamat membaca!

### **Tim Penulis**





## BAB 1

# PENDAHULUAN

Tulisan dalam buku ini pada intinya berusaha untuk menjawab pertanyaan berikut: apakah seharusnya menjadi tanggung jawab negara? Pertanyaan ini sebenarnya menyampaikan pesan bahwa negara tidak seharusnya menjadi pasif. Kalimat pertanyaan tersebut juga menyiratkan bahwa negara seharusnya dipercaya mempunyai kapasitas untuk menjadi aktif dan *interventionist*. Di Indonesia saat ini, ide bahwa negara harus aktif sepertinya tidak populer dan tidak mendapatkan banyak dukungan. Pandangan dominan saat ini, terutama sejak kejatuhan rezim Soeharto pada tahun 1998, adalah mengurangi peran negara di hampir semua bidang, mulai dari politik dan ekonomi, hingga keamanan. Berbeda dengan pandangan dominan tersebut, buku ini berusaha untuk menunjukkan bahwa negara mempunyai beberapa tanggung jawab penting dan vital yang harus dipenuhi secara aktif dalam konteks beberapa permasalahan penting yang saat ini dihadapi Indonesia.

Pertanyaan inti dalam buku ini penting untuk dijawab. Secara konseptual akademis, ide mengenai negara selalu diperdebatkan dan diperebutkan. Kriteria mengenai ukuran seberapa jauh negara harus berperan akan bervariasi, ditentukan oleh paradigma dan alat analisis yang digunakan. Untuk memahami perdebatan tersebut, penting untuk memahami terlebih dahulu pengertian mengenai negara itu sendiri. Dalam disiplin ilmu Hubungan Internasional misalnya, negara diterima sebagai sesuatu yang *given*. Negara dianggap sebagai salah satu aktor utama dalam hubungan internasional. Berdasarkan sejarahnya, akar pembentukan negara modern yang saat ini ada

berasal dari Treaty of Westphalia yang disetujui pada tahun 1648 dan menandai berakhirnya perang yang sudah berlangsung selama 30 tahun di Eropa. Negara dilihat sebagai entitas politik tunggal dengan elemen penting yang mendefinisikan keberadaannya, yaitu kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu wilayah dengan batas-batas geografis jelas, populasi, pemerintahan, dan pengakuan dari negara lain. Konsep negara juga sering diasosiasikan dengan istilah '*power*', seperti yang terlihat dari frase *super power*, *middle power*, atau *regional power*. Frase-frase tersebut sebenarnya menunjukkan bahwa secara normatif, istilah negara dikatakan harus mempunyai *power*, meskipun pada kenyataan empirisnya tidak semua negara mempunyai kapasitas yang sama untuk menggunakan *power* yang mereka miliki.

Pengertian negara yang diasosiasikan dengan *power* seperti ini sebenarnya kurang begitu tepat untuk menjelaskan apa itu negara dan mengapa negara hadir saat ini bersama kita. Pemahaman seperti itu cenderung untuk membatasi cakrawala pemikiran kita pada aspek geografis, kewilayahan, pelaksanaan hukum atau norma internasional, dan kehadiran pemerintah. Beberapa akademisi misalnya menyatakan bahwa pengertian seperti itu berlawanan dengan kondisi empiris yang memperlihatkan bahwa kehadiran banyak negara setelah berakhirnya perang dunia kedua seiring dengan keberadaan kemiskinan, khususnya di negara berkembang. Meskipun kolonialisme tradisional sudah tidak ada lagi, namun masalah-masalah dalam masyarakat masih tetap ada di negara-negara yang baru merdeka itu.<sup>1</sup> Oleh karena itu, konsep negara dalam pengertian *power* dan konsep negara dalam pengertian *state* ini dalam tataran praktis perlu dipisahkan penggunaannya. Di satu sisi, konsep negara dalam pengertian *power* lebih berhubungan dengan interaksi dan pengaturan lingkungan eksternal yang mempunyai karakter dasar anarki terutama dengan menggunakan kekuatan militer. Di sisi yang lain, konsep negara dalam pengertian *state* lebih terkait dengan pengaturan permasalahan domestik atau dalam negeri dengan

---

1 Pendapat seperti ini juga dijelaskan oleh Ken Booth dalam buku Ken Booth (ed.), *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*, (New York: Cambridge University Press, 1998).

cara damai dan demokratis. Karena itu dapat saja terjadi suatu negara dapat dikatakan kuat (*strong power*) dalam interaksi eksternalnya, namun pada saat yang sama dapat menjadi lemah (*weak state*) dalam menangani permasalahan domestik.

Dari sudut pandang ilmu politik, konsep negara juga diperdebatkan. Salah satu pendapat terkenal diajukan oleh David Easton menyatakan bahwa konsep sistem politik saat ini dikompertisikan dengan konsep negara agar dapat lebih diterima dikalangan akademisi politik. Hal ini terjadi karena semakin banyak akademisi yang menggunakan konsep negara daripada sistem politik sebagai konsep dasar akademis mereka.<sup>2</sup> Meskipun hal ini bukan isu baru, namun pendapat dari David Easton ini menunjukkan absennya kesepakatan mengenai pengertian negara antara akademisi politik. Di satu sisi, terdapat kelompok yang mempersepsikan negara sebagai sejumlah institusi, mulai dari pemerintah di tingkat nasional dan lokal, lembaga legislatif, institusi yudikatif, kekuatan pertahanan, polisi dan sebagainya. Interaksi antara institusi-institusi tersebut yang diatur oleh hukum, dipahami sebagai negara dan mereka yang menempati posisi penting dalam institusi negara disebut sebagai aparat negara atau elit.

Di sisi lain, terdapat juga kelompok yang berpendapat bahwa negara merupakan bentuk dari institusionalisasi kekuasaan. Dalam pemahaman ini, kekuasaan negara dikatakan berakar dari berbagai kepentingan dalam masyarakat. Negara, ringkasnya, merupakan ekspresi dari kepentingan masyarakat yang sangat beragam. Dengan kata lain negara dipahami atau dikonstruksikan sebagai area dan sekaligus instrumen yang digunakan oleh berbagai kelompok politik dan kelas sosial sebagai alat untuk mengekspresikan kepentingan mereka yang beragam dan berlawanan. Oleh karena itu, untuk memahami suatu negara, seseorang cukuplah dengan cara memperhatikan pertarungan dan pertentangan kepentingan antara kelompok sosial dan politik yang terjadi di masyarakat.

Bagi para penulis buku ini, kedua pandangan tersebut pada dasarnya

---

2 Untuk penjelasan lebih lanjut, lihat David Easton, "The Political System Besieged by the State," dalam *Political Theory*, Vol. 9, No. 3, (Agustus, 1981), hal. 303-325.

dapat digunakan dan sama pentingnya dalam memahami negara secara seimbang. Dari kedua pandangan tersebut, terdapat dua hal yang dapat dipetik. Pertama, karakter dan sifat negara merupakan hasil dari interaksi antara institusi negara dan pertentangan kepentingan politik yang ada di masyarakat. Kedua, pengaturan politik untuk menginstitusionalisasikan interaksi tersebut ditentukan oleh mekanisme yang disebut konstitusi. Secara normatif, konstitusi merupakan bagian penting dari negara, dan konstitusi memuat ekspresi berbagai nilai atau norma dasar yang akan dijaga dan direalisasikan oleh masyarakatnya. Dari perspektif seperti ini, negara mempunyai posisi penting karena dua alasan. Pertama, negara dapat dipahami menjadi sebuah lokus pembuat kebijakan yang koersif dan mengikat seluruh elemen dalam masyarakat. Kedua, konstitusi memberikan alasan rasional untuk menjelaskan keberadaan negara. Keberadaan konstitusi mengindikasikan bahwa negara sudah diterima sebagai sekumpulan nilai seperti yang terkandung dalam konstitusi itu sendiri.<sup>3</sup>

Bagaimanakah pemahaman seperti ini jika dikontekskan dalam kasus Indonesia? Ide politis bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan yang didirikan berdasarkan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945, bukan merupakan sebuah ide yang tanpa makna. Pernyataan tersebut berpijak pada basis logika politik yang kuat bahwa semua warga negara Indonesia terikat untuk menunjukkan loyalitas mereka kepada negara dan bukan kepada pemerintah. Jika di satu sisi pemerintah dapat berubah dan digantikan, maka di sisi lain keberadaan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945 dipercaya akan terus berlanjut. Oleh karena itu, Indonesia bukanlah hanya sekedar ekspresi fisik-geografis untuk menggambarkan perumpamaan seperti 'ibu pertiwi' atau 'tanah air' dengan pemerintah dan masyarakat di dalamnya. Penting pula untuk memahami Indonesia sebagai sebuah negara yang dapat dilihat sebagai sekumpulan nilai yang dipercaya dan dijaga oleh masyarakatnya.

---

3 Lihat lebih jauh tentang hubungan antara konstitusi dengan konsep negara ini pada tulisan Erhard Eppler, *The Return of the State*, yang diterjemahkan oleh Allan Blunden (United Kingdom: Forumpress).

Konsepsi ini merefleksikan bahwa Indonesia merupakan suatu proyek besar untuk menjaga dan mempromosikan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila dan konstitusi UUD 1945 itu.

Dengan merujuk pada pemahaman seperti ini, watak negara tidaklah sama tergantung pada pengalaman sejarahnya. Misalnya saja perbedaan konsep negara berdasarkan dikotomi perkembangannya. Bagi negara berkembang, terdapat konsepsi bahwa negara mempunyai posisi yang penting karena negara dibuat atau dibentuk berdasarkan usaha dan perjuangan untuk membebaskan diri dari kolonialisme sehingga perannya sering dianggap penting. Di sisi lain, bagi negara maju negara diasosiasikan dengan penindasan sehingga perannya diharapkan minimal.<sup>4</sup> Selain konsepsi yang berbeda berdasarkan dikotomi ini, setiap negara juga pada dasarnya mempunyai konsepsinya sendiri mengenai negara. Di Eropa misalnya, berdasarkan perjalanan sejarahnya yang sudah mengenal negara sejak tahun 1648, negara dianggap sebagai sumber perang sehingga negara dianggap harus menata masyarakat. Sedangkan di Amerika Serikat, negara dibangun oleh masyarakat yang berpindah ke wilayah negara tersebut sehingga negara cenderung diarahkan atau diatur oleh masyarakatnya dan pemerintah lebih dilihat sebagai administratur.<sup>5</sup>

Indonesia sendiri mempunyai pengertian mengenai negara dalam konteks legalnya. Jika melihat berbagai peraturan di Indonesia, terdapat kesan bahwa entitas yang dinamakan negara berbeda dengan pemerintah, meskipun dalam kehidupan sehari-hari dua istilah tersebut sering dianggap sama. Sebagai contoh, Undang-Undang No.23/1999 tentang Bank Indonesia menyatakan bahwa Bank Indonesia merupakan institusi negara independen yang bebas dari intervensi pemerintahan. Kalimat dalam peraturan tersebut menunjukkan bahwa Bank Indonesia merupakan bagian dari struktur negara, namun bukan bagian dari

---

4 Lihat misalnya Hedley Bull, "The State's Positive Role in World Affairs", *Daedalus*, September 1979

5 Pembahasan yang sangat baik tentang perbedaan konsep negara Antara Eropa dan Amerika Serikat, lihat Gret Heller, *Limits of Atlanticism Perceptions of State, Nation and Religion in Europe and the United States*, Berghahn Books Ltd, Berlin, 2007

pemerintah. Pemahaman seperti ini tentu saja dapat memunculkan pertanyaan: apakah mungkin negara dibentuk tanpa pemerintah? Jika hukum dan norma internasional digunakan sebagai referensi, maka jelas jawabannya tidak mungkin ada negara tanpa pemerintah.

Selain itu, terdapat juga Undang-Undang no. 23/2004 mengenai Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang menyatakan bahwa TNI merupakan instrumen negara dalam sektor pertahanan. Dari peraturan tersebut, dapat dipahami bahwa TNI bukan instrumen pemerintah. Dari interpretasi peraturan tersebut, dapat dikatakan bahwa negara berbeda dan tidak dapat disamakan dengan pemerintah. Konsekuensi pemahaman lainnya adalah bahwa pemerintah dapat digantikan dengan pemerintah lain melalui berbagai cara, baik demokratis maupun tidak, namun negara merupakan sesuatu yang lebih permanen dan tetap. Meskipun begitu, negara juga dapat menghilang, terpecah (*break-down*) menjadi beberapa negara baru yang berbeda, seperti kasus Uni Soviet dan Yugoslavia di masa lalu.

Pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah: mengapa negara hadir bersama kita? Pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan memahami fungsi negara. Pada dasarnya terdapat dua fungsi yang harus dijalankan negara, yaitu fungsi keamanan dan kesejahteraan. Fungsi keamanan negara berasal dari ide bahwa negara merupakan antithesis dari kondisi anarki yang dianggap menjadi karakter alami masyarakat dan sistem internasional. Dengan kata lain, negara merupakan konsensus yang dibentuk oleh masyarakat untuk menghindari kondisi *bellum omnium contra omnes* (perang antara semua melawan semua). Dalam kondisi anarki tersebut, biasanya pihak yang paling dirugikan adalah yang paling lemah dan termarginalisasi. Oleh karena itu, kehadiran negara tidak hanya untuk melindungi pihak yang kuat tetapi terutama juga untuk melindungi pihak yang lemah dalam masyarakat. Dengan pendapat tersebut, negara mempunyai monopoli dalam menggunakan kekerasan (*force*). Kepemilikan monopoli penggunaan kekerasan ini merupakan fitur utama yang membedakan negara dengan institusi lainnya yang ada di masyarakat atau pasar. Monopoli penggunaan kekerasan ini diberikan kepada negara untuk menjamin keamanan dan ketertiban, baik di tingkat domestik maupun di tingkat internasional.

Inilah mengapa negara dapat membentuk institusi kekuatan militer dan mendeklarasikan perang dengan negara lain.

Di sisi lain, fungsi penyedia kesejahteraan yang dimiliki oleh negara berasal dari ide bahwa negara merupakan entitas yang dibentuk untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh warganegaranya. Negara dipercaya mempunyai kemampuan untuk mendistribusikan sumber daya nasional untuk menciptakan kesetaraan dalam masyarakat, atau dikenal juga sebagai keadilan sosial (*social justice*). Negara dapat menjalankan fungsinya dengan menggunakan kekuasaannya melalui penegakkan berbagai peraturan dan hukum, yang biasanya ditargetkan untuk melindungi kelompok yang lemah dan termarginalisasi dalam masyarakat. Penggunaan fungsi ini jelas berbeda dengan mekanisme pasar yang memberikan fokus pada individual dan menyelenggarakan kegiatan ekonomi berdasarkan kondisi permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Dari perspektif negara seperti ini, fungsi kesejahteraan ini dapat dipromosikan dan dicapai dengan menggunakan kekuasaan koersif yang dimiliki negara.

Dengan penjelasan kedua fungsi di atas tersebut, negara dapat dikatakan tidak berfungsi jika tidak menggunakan monopoli kekuasaannya untuk memberikan keamanan, atau tidak dapat menyediakan kesejahteraan karena kegiatan ekonomi ditransformasikan dengan menerapkan mekanisme pasar. Oleh karena itu, negara harus mempunyai kapasitas yang cukup untuk melaksanakan fungsi keamanan dan kesejahteraan. Selain itu, negara juga tidak boleh ragu dalam melaksanakan intervensi untuk menjalankan kedua fungsi tersebut.

Dengan adanya berbagai pemahaman tersebut, memang sulit untuk mencapai konsensus dalam mendapatkan pemahaman mengenai pentingnya negara sebagai konsep akademis dalam ilmu Politik dan Sosial. Perdebatan dalam kajian ilmu Politik dan Sosial menyebabkan sulitnya mendapatkan definisi tetap mengenai karakter dan sifat-sifat negara. Hal ini dapat terjadi karena pada dasarnya ilmu social dan politik mempunyai beragam perspektif berbeda, yang disebut sebagai paradigma, dalam kajian akademisnya. Inilah yang menjadi alasan mengapa konsep negara selalu terbuka untuk kontestasi dan selalu diperdebatkan (*debatable*). Karena konsep pemahaman negara selalu

diperdebatkan, penting untuk memperjelas kembali tanggung jawab negara. Penegasan kembali tanggung jawab negara inilah yang menjadi tujuan dari buku ini, yang diharapkan juga dapat menjadi rekomendasi bagi realisasi fungsi-fungsi negara di Indonesia.

Dalam membahas tanggung jawab negara, buku ini berfokus pada empat topik, yaitu kewarganegaraan, keadilan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Empat topik ini dipilih menjadi fokus pembahasan karena meskipun seharusnya terdapat juga masalah keamanan, namun sudah jelas bahwa negara mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan untuk menjalankan fungsi keamanan. Di sisi lain, posisi negara dalam empat topik yang dipilih masih diperdebatkan dan negara masih menghadapi tantangan dalam menjalankan tanggungjawabnya, khususnya bagi Indonesia.

Dalam bidang kewarganegaraan misalnya, tanggung jawab negara menjadi penting karena topik ini berhubungan dengan identitas yang menyatukan masyarakat dengan negaranya. Namun Indonesia sendiri masih menghadapi tantangan dalam menjaga identitas kewarganegaraannya karena lemahnya peran negara dalam menjaga identitas kewarganegaraannya sendiri. Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam menjalankan fungsi sebagai negara untuk menjaga identitas kewarganegaraan ini berhubungan dengan perkembangan demokrasi nasional dan hubungan negara dengan masyarakatnya. Dalam hal ini, negara harus dapat berperan lebih aktif untuk menjamin loyalitas warga negara Indonesia terhadap identitas kewarganegaraannya.

Di bidang keadilan sosial, Indonesia masih menghadapi tantangan dalam menjalankan tanggung jawabnya sebagai negara karena masih sangat jauh dari kata “cukup” dalam hal penyediaan sistem keamanan sosial yang meliputi kesehatan, pekerjaan, dan akses terhadap kebutuhan mendasar lainnya. Memang Indonesia sudah mulai mengoperasikan BPJS Kesehatan per 1 Januari 2014 – dan BPJS Ketenagakerjaan pada tahun 2015, akan tetapi permasalahan mengenai prosedur dan sosialisasi mengenai sistem jaminan kesehatan ini belum tersebar dengan baik dan masih menimbulkan beberapa polemik. Terlebih, dalam hal keadilan, negara juga belum mampu mengakomodasi kepentingan kalangan buruh untuk memperoleh kesejahteraan bagi mereka. Dalam hal ini,

negara harus lebih giat dalam mengupayakan keadilan sosial dalam pemenuhan kebutuhan mendasar bagi seluruh rakyatnya karena hal tersebut tersurat dalam ideologi Pancasila.

Sementara itu di bidang ekonomi, Indonesia masih menghadapi masalah dalam menjamin kegiatan ekonomi untuk menjalankan fungsi kesejahteraan negara, terutama karena masih menghadapi masalah dalam menentukan dan menerapkan kebijakan industri (*industrial policy*), permasalahan moneter, dan masalah anggaran (fiskal). Permasalahan dalam penentuan kebijakan industri di Indonesia berkuat pada kurang tepatnya strategi yang diterapkan yang secara strategis mampu memberikan kontribusi baik bagi pertumbuhan maupun pemerataan kesejahteraan. Dalam bidang moneter, permasalahan yang masih dihadapi Indonesia pengaturan pada dua isu kebijakan; pertama, berkaitan dengan pengendalian inflasi; dan isu kedua berkaitan dengan stabilisasi nilai tukar mata uang. Sementara dalam bidang anggaran, permasalahan yang terjadi dalam hal fiskal di Indonesia masih berkuat pada rendahnya penerimaan negara dari sektor pajak dan anggaran yang tidak tepat sasaran. Dengan rendahnya penerimaan negara berakibat ketidakmampuan negara untuk membiayai belanja dalam negeri dengan penerimaan pajak tersebut dan akhirnya negara melakukan utang untuk membiayai pos-pos yang tidak terjangkau oleh penerimaan pajak.

Terakhir di bidang lingkungan, Indonesia masih menghadapi tantangan dalam membuat kerangka kebijakan yang jelas untuk melestarikan lingkungan dalam rangka memenuhi fungsinya di bidang kesejahteraan masyarakat. Meskipun sudah terdapat konsepsi mengenai lingkungan hidup di Indonesia, namun peraturan tersebut masih belum dijalankan dengan maksimal, terbukti dari terjadinya beberapa masalah lingkungan hidup yang cukup vital di Indonesia. Selain itu, peraturan mengenai lingkungan hidup di Indonesia juga masih belum dihubungkan secara maksimal dengan penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan aktivitas produktif masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan energi. Dalam menghadapi tantangan ini, Indonesia harus mampu menjalankan intervensi sebagai negara dan memberikan arah kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang lebih jelas untuk

menjaga kelestarian lingkungan hidup bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam menjelaskan empat topik tersebut, penting juga untuk memperhatikan bahwa penjelasan dalam buku ini tidak menempatkan negara dan pasar secara terpisah atau *exclusionary*. Fokus dari penjelasan dalam buku ini adalah untuk memperlihatkan bahwa masalah yang harus dihadapi dan diselesaikan adalah masalah institusionalisasi dalam menjalankan peraturan secara lebih seimbang untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini, penting juga untuk memperhatikan elemen dukungan masyarakat untuk merealisasikan berbagai fungsi tersebut. Penting bagi negara untuk membuat masyarakat mendukung berbagai program atau peraturannya dalam memenuhi fungsinya. Negara dan masyarakat tidak dapat menjadi pihak yang pasif, dan harus secara aktif bersama-sama mewujudkan berbagai fungsi bersama. Namun yang menjadi pertanyaan penting yang harus dibahas adalah masyarakat yang mana yang harus mendukung negara. Hal inilah yang akan menjadi bagian dari pembahasan dalam setiap topik.

## BAB 2

# NEGARA DAN KONSEP KEWARGANEGARAAN

Apakah yang dimaksud dengan kewarganegaraan? Mengapa perlu membicarakan tanggung jawab negara terhadap kewarganegaraan? Bab ini berusaha memberikan jawaban-jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut. Untuk tujuan pembahasan, bab ini terpilah menjadi empat bagian. Bagian pertama akan menguraikan konsep kewarganegaraan secara akademik. Dalam bagian pertama ini akan dipaparkan adanya dua pendekatan yang berbeda terhadap konsep kewarganegaraan. Termasuk yang diuraikan dalam bab ini nantinya adalah beberapa komponen yang harus hadir dalam konsep kewarganegaraan itu. Bagian kedua membahas hubungan antara konsep kewarganegaraan dengan gagasan demokrasi. Bagian ketiga akan membahas masalah kewarganegaraan yang ada di Indonesia. Terakhir, bagian keempat akan membahas peran yang dapat dilakukan negara untuk mengatasi masalah kewarganegaraan tersebut.

### **Kewarganegaraan sebagai Konsep Akademik: Normatif *versus* Fungsional**

Penjelasan para akademisi mengenai konsep kewarganegaraan umumnya dapat dikelompokkan ke dalam dua pendekatan besar yaitu pendekatan normatif dan fungsionalis. Pendekatan normatif menekankan pada kebebasan (*liberty*) dan kesetaraan (*equality*). Realisasi dari kebebasan dan kesetaraan inilah yang kemudian harus melekat

dalam gagasan kewarganegaraan dalam rezim yang demokratis. Di sisi lain, pendekatan fungsionalis berusaha menjelaskan kewarganegaraan dari perkembangan masyarakat, baik dari aspek sosial, ekonomi dan militer. Perkembangan dalam berbagai aspek tersebut kemudian melahirkan kebutuhan fungsional masyarakat terhadap gagasan kewarganegaraan.

T.H. Marshall misalnya menyatakan bahwa perkembangan kewarganegaraan modern muncul dalam tiga tahapan atau proses yang inspirasi awalnya berasal dari pengakuan terhadap hak-hak sipil, politik, dan sosial. Tujuan dari pengakuan tersebut adalah untuk membawa masyarakat ke dalam kehidupan modern yang lebih luas. Hak sipil yang dimaksud merupakan dampak dari adanya peristiwa industrialisasi dan kapitalisme. Terdapat keyakinan bahwa hak-hak untuk mendapatkan kontrak bebas (*free contracting*) merupakan hal yang penting bagi upaya untuk mengembangkan dan menata secara tepat dan layak ekonomi kapitalis. Hak-hak sipil ini kemudian secara kewilayahan diperluas, mencakup strata masyarakat yang lebih beragam. Demikian juga halnya untuk hak-hak politik, yang diperkenalkan secara mendasar sebagai kebutuhan fungsional supaya melibatkan partisipasi massa yang lebih luas dalam kegiatan negara.

Namun perlu pula kiranya dicermati bahwa konsep kewarganegaraan tidak hanya mengatur hubungan antara warga negara dan negara. Jika kita menggunakan perspektif relasional, setidaknya terdapat tiga pengaturan penting dalam konsep kewarganegaraan. Pertama, pengaturan yang menggambarkan hubungan antara warga negara itu sendiri. Kedua, pengaturan yang mendeskripsikan hubungan antara masing-masing individu warga negara dengan otoritas politik. Ketiga, pengaturan yang memperhatikan hubungan antara komponen-komponen yang termuat dalam kewarganegaraan, yaitu hak (*rights*), kewajiban (*obligations*) dan pemenuhan (*compliance*). Pemahaman terhadap ketiga variabel ini adalah penting, terutama untuk membedakan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dan juga untuk melihatnya tidak sebagai suatu nilai yang konstan.

Hak merupakan komponen penting dalam kewarganegaraan. Ide tentang hak ini awalnya muncul dari peradaban Romawi. Intinya

adalah bahwa hak merupakan suatu *privilege* atau *entitlement*. Dalam pengertian hukum, komponen hak disebut akan memperkuat warga negara ketika menghadapi suatu kasus di peradilan. Karena itu komponen hak bertujuan untuk melindungi diri seorang warga negara dari keputusan politik yang sewenang-wenang dan sekaligus memberikan ruang kebebasan bagi warga negara itu untuk melindungi dirinya. Selanjutnya, dalam pengertian sosial, hak memberikan suatu status atau kehormatan. Artinya, dengan status kewarganegaraan itu seseorang memiliki harga diri dan status sosial “yang lebih tinggi” *vis-à-vis* seseorang yang bukan warga negara. T.H. Marshall lebih jauh menjelaskan bahwa kewarganegaraan merupakan penyatuan dari berbagai jenis hak-hak kewarganegaraan yang meliputi hak sipil, politik, dan sosial. Hak-hak ini dipertahankan dalam suatu hubungan interaktif yang berarti bahwa pemenuhan satu jenis hak kewarganegaraan diyakini memerlukan hak-hak kewarganegaraan lainnya. Pemenuhan hak sipil misalnya, akan berpengaruh juga dalam arena politik dan sosial. Dalam hal ini, konsep kewarganegaraan yang menekankan pada hak, disokong oleh dua prinsip. Pertama, prinsip legalitas yang memberikan rasa keadilan atas pemenuhan hak jika seandainya terjadi tindak kekerasan baik oleh aktor politik maupun oleh aktor sosial lainnya. Prinsip kedua adalah prinsip persamaan status. Ini berarti bahwa seorang warga negara tidak dapat dicabut dari hak-hak lain yang telah diberikan kepada warganegara lainnya. Namun di saat yang sama, persamaan status dalam kewarganegaraan ini tidak serta memberikan jaminan bahwa setiap warganegara akan mendapat hasil (*outcome*) yang sama dari pemilikan status tersebut. Persamaan itu adalah sekadar merujuk pada pengertian bahwa terdapat watak kodrati (*entitlements*) yang melekat dan tak teringkari pada setiap warganegara.

Komponen kewarganegaraan yang berdasarkan kewajiban atau obligasi berawal dari pemahaman berikut. Norma-norma umum seperti solidaritas, kesetiaan atau kepercayaan yang disebut sebagai sumber daya moral diyakini merupakan ciri utama yang harus hadir dalam setiap kehidupan yang menghormati kebebasan. Kebebasan, karena itu, tidak mungkin terlepas dari aspek politik dan pelayanan publik. Ini berarti secara etis terdapat asumsi yang sangat kuat bahwa konsep

kewarganegaraan mengandung kewajiban. Asumsi ini dimunculkan karena adanya kritik terhadap gagasan masyarakat liberal. Dalam hal ini, warganegara dalam gagasan aslinya disebutkan harus memiliki watak altruistik. Ini berarti bahwa setiap anggota masyarakat harus peduli dengan kesejahteraan dari teman-teman mereka demi kepentingan teman mereka itu, dan bukan atas dasar kepentingan dirinya sendiri. Secara demikian pula, ikatan awal dari pertemanan yang merefleksikan kepentingan umum merupakan dasar bagi pembentukan komunitas politik yang tujuannya adalah untuk memenuhi kewajiban kepada masing-masing warganegara lainnya. Pada gilirannya, warga negara yang melihat satu dengan lainnya sebagai teman, cenderung untuk mendukung adanya konsensus yang bersifat luas dalam hal kebijakan publik. Sebagai tambahan, jika ada individu yang mengabaikan kewajiban umum mereka terhadap masyarakat, individu tersebut akan menghadapi risiko untuk dimarginalisasi oleh prosedur pembuatan keputusan politik. Dalam hal ini perlu pula kiranya dicatat bahwa kebanyakan versi kontemporer dari gagasan kewarganegaraan yang berdasarkan kewajiban meletakkan penekanan yang lebih besar terhadap proses musyawarah-mufakat (*deliberation process*) dan norma-norma komunikatif. Pengaturan melalui proses deliberatif dimaksudkan bukan untuk menjalankan gagasan tentang kekuatan terhadap yang lain (*power over*), tetapi untuk menjalankan kekuatan dengan yang lain (*power with*).

Berbeda dengan dua komponen sebelumnya, komponen yang menempatkan kepatuhan (*compliance*) sebagai dasar dari kewarganegaraan, menekankan pentingnya ketaatan warga negara terhadap otoritas politik. Komponen ini menggabungkan konsep warga negara sebagai orang bebas (*free person*) dan sebagai individu yang patuh terhadap otoritas politik. Kebebasan diyakini hanya akan dapat dicapai ketika warga negara tunduk terhadap aturan politik untuk menjamin kelangsungan hidup mereka. Namun, hal ini tidak serta merta diartikan bahwa dibutuhkan kehadiran suatu kekuatan yang semena-mena yang mendominasi semua hal. Komponen ini semata-mata bermaksud untuk menyatakan bahwa terdapat hubungan antara kewarganegaraan dengan otoritas politik, dan dalam hubungan tersebut intervensi dari otoritas

politik dapat bersifat sah dan masuk akal. Legitimasi seperti inilah yang kemudian membentuk aturan politik berdasarkan kepentingan kolektif dari warga negara, bukan atas dasar dominasi. Warga negara diyakini memiliki rasionalitas yang cukup untuk memahami kebutuhan untuk tetap tunduk atau taat terhadap otoritas politik. Rasionalitas itu lahir dari pemahaman berikut yaitu tanpa adanya otoritas politik tidak akan hadir peradaban dan secara demikian tidak akan terdapat gagasan kewarganegaraan.

Terdapat tiga rentetan dari pembahasan komponen kepatuhan dalam gagasan kewarganegaraan. Pertama, adanya kemungkinan perubahan tindakan warga negara ketika tidak merasa terpuaskan dengan otoritas politik. Perubahan itu ditunjukkan dengan mengubah ketidakpuasan itu dari aktivitas privat menjadi keterlibatan publik. Kedua, bahwa dasar untuk modernitas adalah kebebasan dan kedisiplinan. Meskipun kedua hal ini terkadang berlawanan satu dengan lainnya, tetapi keduanya menjadi terintegrasi dalam gagasan negara modern dan juga dalam gagasan kewarganegaraan. Ketiga, pendisiplinan menjadi relevan ketika ditempatkan dalam konteks kebijakan untuk mendapatkan keamanan bersama.

Ketiga komponen dalam konsep kewarganegaraan ini haruslah dijalankan secara seimbang. Sekalipun tidak menekankan pada kewajiban dan tanggung jawab misalnya, namun gagasan kewarganegaraan yang menekankan pada komponen hak secara implisit mengakui adanya relevansi di antara hal-hal tersebut. Di sisi lain, gagasan kewarganegaraan yang menekankan pada komponen kewajiban cenderung untuk menghormati hak sebagai ganjaran atas komitmen dari warga negara dan lantas mengakui validitasnya, meskipun tetap mengakui keunggulan moral yang dimiliki kewajiban. Dalam hal ini, kehidupan politik dipandang merupakan hal sentral dalam masyarakat, dan oleh sebab itu haruslah ditempatkan di atas kepentingan pribadi dan profesi. Pada sisi yang berbeda, gagasan kewarganegaraan yang menekankan pada komponen ketaatan tidak mengabaikan hak dan kewajiban. Sekalipun terfokus pada pentingnya kepatuhan dan kedisiplinan, namun komponen ini juga menggarisbawahi pentingnya beberapa jenis hak tertentu, seperti hak terhadap keamanan dan fisik,

serta kewajiban untuk kerjasama sosial, untuk menegakkan keamanan dan keberlangsungan hidup bersama. Oleh karena itu, pelaksanaan ketiga komponen ini sangat berbaku kait dan idealnya ketiga komponen itu haruslah diimplementasikan secara seimbang.

### **Negara, Warga Negara dan Demokrasi Sosial**

Seperti yang disebutkan sebelumnya, pembahasan dan pelaksanaan mengenai kewarganegaraan tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan negara. Hal ini terutama karena secara tradisional, warga negara dilihat sebagai bagian dari negara. Dari perkembangan historisnya, konsep kewarganegaraan modern yang kita kenal sekarang ini dapat dikatakan sebagai suatu pergeseran dari konsep penguasa dan hamba. Ia disebutkan sebagai pergeseran karena adanya pemindahan kedaulatan dari tubuh seorang raja atau penguasa, ke dalam suatu badan politik yang terdiri dari warga negara.<sup>6</sup> Perubahan yang terjadi dalam perkembangan demokrasi Barat tersebut sering dijadikan acuan, sehingga muncul pemahaman bahwa warga negara merupakan seseorang yang berpartisipasi dalam dinamika komunitas politik. Dari pemahaman tersebut, kemudian muncul gagasan mengenai tipe ideal dari kewarganegaraan yang sangat berhubungan dengan negara. Salah satu gagasannya dikemukakan oleh John Hoffman, yang mendefinisikan tipe ideal kewarganegaraan sebagai kondisi yang memungkinkan semua manusia memiliki pengakuan yang sama sebagai *co-legislators* dalam kehidupan bernegara.<sup>7</sup> Selain itu, terdapat juga gagasan dari Derek Heater yang mengidentifikasi tiga indikator untuk mengukur seberapa baik atau ideal warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, yaitu loyalitas (*loyalty*), tanggung jawab (*responsibility*), penghormatan atas nilai-nilai prosedural sosial dan politik (*respect for social and social procedural values*).<sup>8</sup> Pemahaman-pemahaman tersebut

---

6 Bryan S. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship," *Sociology*, Vol. 24, No. 2, (Mei, 1990).

7 John Hoffman, *Citizenship Beyond State*, (London: Sage, 2004).

8 Derek Heater, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics, and Education*, (London: Longman, 1990).

jelas menunjukkan bahwa pengertian konsep kewarganegaraan tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan negara. Oleh karena itu, peran negara menjadi penting dalam realisasi normatif kewarganegaraan.

Hubungan antara kewarganegaraan dan negara bersifat timbal balik. Jika di satu sisi terdapat pemahaman bahwa konsep kewarganegaraan tidak dapat hadir tanpa negara, di sisi yang lain terdapat juga pemahaman bahwa negara tidak dapat hadir atau berfungsi dengan baik tanpa konsep kewarganegaraan. Pemahaman seperti itu muncul karena kewarganegaraan telah lama menjadi istilah kunci bagi mereka yang ingin menggambarkan negara sebagai komunitas politik, atau sebagai solusi terhadap kemajemukan asosiasi politik. Konsep kewarganegaraan penting dalam perspektif negara-bangsa saat ini karena konsep ini umumnya digunakan untuk menjustifikasi kehadiran negara sebagai komunitas politik. Dalam negara demokrasi, konsep ini seringkali dijadikan penghubung antara konsep demokrasi dan konsep negara.<sup>9</sup> Oleh karena itu dalam pemahaman negara-bangsa saat ini, penguatan prinsip-prinsip kewarganegaraan dapat memberi kekuasaan atau legitimasi yang lebih besar kepada negara.

Selain pemahaman-pemahaman *mainstream* seperti ini, terdapat juga pemahaman baru yang berusaha untuk merekonstruksi konsep kewarganegaraan yang selalu dikaitkan dengan pembelaan kepentingan nasional dari pihak luar. Kewarganegaraan dianggap sebagai konsep yang terlalu “angkuh” dan terlalu “padat”.<sup>10</sup> Kewarganegaraan dianggap terlalu angkuh karena kebutuhan mereka yang tidak berbagi budaya nasional dominan sangat sering diabaikan. Di sisi lain, kewarganegaraan juga dianggap terlalu “padat” karena kepentingan-kepentingan pihak luar sering diabaikan. Argumen ini didasarkan pada pendapat bahwa negara seharusnya ‘*go higher*’ dengan memberikan hak partisipasi dan perlindungan dalam struktur supranasional di tingkat internasional, namun tetap ‘*go lower and wider*’ dengan memberikan kelompok-

9 Christopher Pierson, *The Modern States*, (London: Routledge, 1996).

10 Wright, (1990: 32) dikutip dalam Andrew Linklater, *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*, (Oxon: Routledge, 2007).

kelompok subnegara hak banding kepada badan internasional dan kesempatan untuk merepresentasikan diri dalam institusi internasional.<sup>11</sup> Pemahaman baru ini memunculkan imajinasi komunitas yang lebih luas daripada negara itu sendiri namun komunitas ini tidak memiliki keistimewaan berikut yaitu tidak memonopoli penggunaan instrumen kekerasan, tidak menggunakan hak tunggal perpajakan, ataupun mengklaim satu identitas dan membuatnya unggul seperti yang selama ini dilakukan oleh negara-negara warisan sistem Westphalia. Meskipun bukan negara, komunitas ini memiliki kekuatan untuk mengawasi dan mematahkan penyalahgunaan monopoli kekuatan negara tradisional dan merevisi konsep kedaulatan uniter. Warga negara dalam definisi kewarganegaraan pasca-Westphalia ini dapat berada di bawah beberapa yurisdiksi otoritas politik sekaligus dapat memiliki banyak identitas dan mereka tidak perlu disatukan oleh ikatan yang membuat mereka berbeda.<sup>12</sup> Pemahaman kewarganegaraan seperti itu biasanya dikaitkan dengan konsep *global citizenship*, yang muncul karena adanya keyakinan tentang ketidakcukupan konsepsi kewarganegaraan yang ada dalam menjelaskan fenomena globalisasi dan transnasionalisasi.<sup>13</sup> Namun jelas pemahaman seperti itu memunculkan kontroversi baru, karena konsep kewarganegaraan sangat terkait dengan hubungan timbal balik atau “transaksional” antara warga negara dengan negaranya dalam menjalankan fungsi-fungsi tertentu, khususnya fungsi perlindungan. Di tingkat global, hubungan “transaksional” untuk memenuhi berbagai fungsi, termasuk fungsi perlindungan ini, belum dapat dilakukan karena belum ada institusi yang mempunyai legitimasi untuk melakukannya. Dengan kata lain, konsep kewarganegaraan merupakan bagian integral dari kehadiran negara. Oleh karena itu, lebih realistis jika pemahaman dan diskusi mengenai kewarganegaraan saat ini dihubungkan dengan peran negara dalam menjalankannya.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, kemunculan awal,

---

11 *Ibid.*

12 Andrew Linklater, *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity* Chapter VI (Oxon: Routledge, 2007).

13 Christopher Pierson, *The Modern States*, (London: Routledge, 1996).

konsep kewarganegaraan modern tidak dapat dilepaskan dari perkembangan demokrasi, khususnya di negara-negara Barat, karena merupakan warisan pergeseran kedaulatan dari raja kepada badan politik yang dibangun oleh warga negara. Oleh karena itu, penting juga untuk memahami hubungan antara demokrasi dan kewarganegaraan. Dalam kaitan ini terdapat berbagai definisi mengenai demokrasi.

Demokrasi secara umum berarti 'bentuk pemerintahan yang di dalamnya kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat dan dilaksanakan secara langsung atau melalui wakil-wakil yang terpilih.'<sup>14</sup> Meskipun demokrasi datang dalam berbagai bentuk 'aturan rakyat itu,' saat ini konsep demokrasi umumnya dipahami dengan adanya elemen kekuasaan mayoritas, dipenuhinya hak-hak individu dan minoritas, persamaan kesempatan, kesetaraan di bawah hukum, dan perlindungan hak-hak sipil serta kebebasan. Dalam hal ini ada berbagai macam pelabelan dari bentuk demokrasi yang ada:<sup>15</sup>

- **Demokrasi liberal** adalah pemerintahan yang ditandai dengan pilar kembar, yaitu adanya lembaga-lembaga demokrasi (misalnya pemilu, perwakilan legislatif, sistem *checks and balances*), sekaligus perlindungan demokrasi (misalnya kebebasan pribadi dijamin oleh *Bill of Rights* di Amerika Serikat). Demokrasi liberal biasanya dianut oleh negara ekonomi kapitalis yang menekankan pada hak-hak milik pribadi. Pendekatan ini menekankan hak-hak individu atas kehendak terbesar dari seluruh rakyat.
- **Demokrasi populis** menekankan pada pemerintahan yang mandiri oleh orang-orang bebas dan sederhana, melihat pemerintah sebagai ekspresi dari "kehendak rakyat," dan dengan demikian berusaha untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat. Hal ini dilakukan baik secara elektoral maupun dengan cara-cara non-elektoral, karena mengakui juga bahwa hasil pemilihan tidak selalu mencerminkan kehendak rakyat.

---

14 Chris Rohmann, *A World of Ideas: A Dictionary of Important Theories, Concepts, Beliefs, and Thinkers* (New York: The Ballantine Publishing Group, 1999).

15 *Ibid.*

- **Demokrasi perwakilan** (tidak langsung) adalah bentuk pemerintahan di mana legislasi ditetapkan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat. Bertolak belakang dengan demokrasi langsung, dalam demokrasi perwakilan, mayoritas mendelegasikan kekuatan (*power*) mereka terhadap sekelompok kecil (minoritas) yang dinominasikan untuk bertindak sesuai dengan kepentingan mereka. Minoritas ini dimandatkan untuk melakukan hal-hal tertentu, baik dalam menanggapi aspirasi atau keinginan dari mayoritas, maupun kebijakan-kebijakan menurut penilaian mereka sendiri.
- **Demokrasi langsung** (partisipatif) adalah bentuk pemerintahan di mana warga negara itu sendiri membuat keputusan legislatif, bukannya mendelegasikan kekuasaan kepada wakil yang terpilih. Hal ini sering dianggap sebagai 'bentuk paling murni dari demokrasi'. Referendum dan petisi, di mana semua pemilih dapat berpartisipasi, adalah contoh pelaksanaan demokrasi langsung.
- **Demokrasi sosial** didasarkan pada keyakinan bahwa kesetaraan ekonomi dan kesetaraan sosial dapat dicapai melalui kebijakan intervensi politik dari lembaga-lembaga demokratis dengan cara redistribusi kekayaan melalui sistem *mixed-market economy* dalam sebuah *welfare-state*.

Diskusi mengenai demokrasi memiliki hubungan yang erat dengan konsep kewarganegaraan. Seperti debat yang terjadi dalam konsep demokrasi, warga negara juga merupakan suatu hal yang telah lama diperdebatkan. Sebagai contoh, beberapa teori politik berpendapat bahwa warga negara yang baik adalah yang menampilkan kepercayaan dan ketaatan. Ada pendapat yang menyatakan bahwa orang biasa tidak memiliki kapasitas dan pengetahuan, sehingga harus bergantung pada pemimpin mereka untuk memecahkan masalah. Teori lain berpendapat bahwa individu sebagai warga negara aktif sebenarnya telah dengan cepat menghilang, dan digantikan oleh individu sebagai konsumen.

Konsep kewarganegaraan juga memiliki visi yang berbeda-beda tergantung pada konteksnya masing-masing. Di Afrika Selatan

misalnya, orang mungkin mendefinisikan warga negara yang baik sebagai seseorang yang aktif melawan rasisme. Di negara-negara yang sering terlanda konflik, seringkali warga negara yang baik dipandang sebagai salah satu jawaban untuk mencari resolusi damai dan rekonsiliasi. Dalam awal perkembangan demokrasi, di mana sebagian besar warga tidak menggunakan hak pilihnya, kewarganegaraan sering diekspresikan melalui partisipasi dalam kegiatan-kegiatan seperti menjadi petugas siskamling (sistem keamanan keliling) maupun upaya-upaya pembersihan lingkungan.<sup>16</sup>

Pemahaman mengenai konsep kewarganegaraan dan demokrasi juga berbeda-beda dalam konteks waktu atau era. Pada abad ke-18 misalnya, konsep kewarganegaraan diartikan sebagai perlindungan terhadap hak-hak sipil. Hal ini mengacu pada hak-hak yang diperlukan untuk kebebasan individu, seperti hak untuk kebebasan berbicara dan berkumpul, hak milik, dan hak mendapatkan perlakuan sama di depan hukum. Di abad ke 19, kewarganegaraan mulai berkembang dan diartikan sebagai hak politik yang menekankan pada hak untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan politik kekuasaan, baik sebagai pemilih, kandidat, atau pejabat publik. Kewarganegaraan sebagai konteks sosial muncul dengan latar belakang ketidakadilan yang tumbuh dari abad ke-20. Pada abad tersebut, perempuan, kaum minoritas, dan orang-orang miskin melakukan perlawanan untuk mendapatkan hak pilih universal, yang sebelumnya hanya diberikan kepada pemilik properti berjender laki-laki. Konsep *social citizenship* ini kemudian muncul dan lahir dengan berfokus pada hak-hak minimum dan standar ekonomi, serta hak budaya dan kesejahteraan sosial.<sup>17</sup> Lalu bagaimana sebenarnya warga negara dipandang dari perspektif demokrasi sosial di era kontemporer ini? Apa peran dan tanggung jawab negara dalam mempromosikan hak-hak warga negara?

Telah disebutkan sebelumnya bahwa demokrasi sosial didasarkan

---

16 Cornwall, A and Gaventa, J, "Bridging the Gap: Citizenship, Participation and Accountability" in *PLA Notes* (Notes on Participatory Learning and Action), International Institute for Environment and Development, February 2001.

17 T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development* (Westport: Greenwood Press, 1973).

pada keyakinan bahwa kesetaraan ekonomi dan kesetaraan sosial dapat dicapai melalui intervensi politik dari lembaga-lembaga demokratis dengan cara redistribusi kekayaan melalui sistem *mixed-market economy* dalam sebuah *welfare-state*. Dalam konsep Demokrasi Sosial, demokrasi tidak dapat bekerja dalam negara pasif dan tidak dimaksudkan untuk membangun negara yang pasif. Alasannya jelas. Sulit untuk mengharapkan negara pasif untuk melindungi kelompok-kelompok yang lemah dalam masyarakat ketika berhadapan dengan kapitalisme pasar. Demokrasi, oleh karena itu, akan memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya hanya jika elemen-elemen demokrasi di masyarakat bisa mendorong negara untuk mengambil langkah-langkah aktif dalam mengatur pasar. Dalam hal ini, Demokrasi Sosial menuntut negara aktif dalam mengatur pasar, misalnya melalui kebijakan pajak, aturan hukum, kebijakan persaingan, kebijakan pengupahan, kebijakan tentang kondisi kerja, kebijakan jaminan sosial dan sebagainya. Untuk itu, diperlukan suatu peran negara yang kuat.

Menciptakan negara yang kuat berasal dari individu yang kuat. Dalam pandangan Demokrasi Sosial, negara yang kuat tidak boleh dibangun dan didasarkan semata-mata pada kekuatan pemaksa yang melekat pada lembaga negara. Negara yang kuat harus dibangun melalui karakter yang kuat dari warga negara itu. Dalam mencapai hal tersebut, negara misalnya diharapkan dapat mengambil tanggung jawab untuk menyediakan pendidikan bagi warga negaranya. Hal ini penting karena terdapat keyakinan bahwa pendidikan merupakan instrumen yang paling efektif bagi warga negara untuk mendapatkan mobilitas sosial. Warga negara yang terdidik dipercaya dapat meningkatkan kualitas kesejahteraan rakyat secara menyeluruh.

Selain itu, dalam Demokrasi Sosial, individu tidak hanya dianggap sebagai entitas yang tunduk pada hukum, tetapi juga berperan aktif sebagai warga negara yang menciptakan hukum. Negara yang kuat juga harus didukung oleh kepatuhan yang kuat dari warga negara atas hukum. Ide kewarganegaraan yang kuat inilah yang membedakan konsep negara kuat ala Demokrasi Sosial dengan negara otoriter dan dengan gagasan demokrasi lainnya. Sebagai warga negara, mereka tidak hanya tunduk pada hukum, tetapi juga mengambil bagian dalam

menciptakan hukum. Oleh karena itu, mempromosikan aturan hukum menjadi bagian integral dari agenda politik Demokrasi Sosial. Jelaslah di sini mengapa konsep negara menjadi instrumen yang sangat penting bagi konsep kewarganegaraan dan *vice versa*.

## **Indonesia dan Tantangan Pembentukan Identitas Kewarganegaraan**

Hubungan antara kewarganegaraan dan demokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sejarah Indonesia sebagai negara atau entitas politik. Penting untuk mengetahui sejak kapan dan sejauh mana masyarakat Indonesia merasa dirinya sebagai warga negara Indonesia. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, secara konseptual, permasalahan konsep kewarganegaraan ditentukan oleh persepsi seseorang tentang identitas dirinya. Pembentukan *self-identity* atau *knowledge-identity* yang berhubungan dengan konsep kewarganegaraan ini ditentukan oleh bagaimana setiap orang melihat perjalanan sejarah negerinya dan pertarungannya dengan masa lalu, khususnya peristiwa kolonialisasi bagi Indonesia.

Masa kolonialisasi menjadi tahapan sejarah yang penting bagi Indonesia karena selain mendorong pembentukan Indonesia sebagai entitas negara kesatuan, kolonialisasi juga mempengaruhi pemahaman masyarakat mengenai konsep kewarganegaraan. Dalam masa kolonialisasi, istilah warga negara berdasarkan prinsip demokratis belum dikenal karena status masyarakat pada masa pemerintahan Belanda di Indonesia dibedakan dalam tingkatan strata, yaitu warga negara kelas satu, warga negara kelas dua, serta warga negara pribumi. Pembagian seperti itu memperjelas dan memperkuat identitas komunal atau kultural dalam masyarakat, sehingga identitas kewarganegaraan yang tunggal dan setara masih belum muncul pada masa kolonialisasi.

Identitas kewarganegaraan yang mengandung elemen kesetaraan dan persatuan, secara legal formal baru diakui dan berlaku sejak diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia. Jadi, prinsip *equal citizenship* atau kewarganegaraan yang setara dalam sebuah negara baru muncul setelah tahun 1945 di Indonesia. Namun sayangnya,

kemerdekaan ini tidak langsung menjamin penciptaan identitas baru kewarganegaraan yang diakui secara legal formal tersebut. Hal ini disebabkan pembentukan identitas kewarganegaraan merupakan suatu proses panjang yang berhubungan dengan perjalanan sejarah negara dan hubungannya dengan masyarakat.

Bagi Indonesia, sayangnya identitas pembagian warga negara menjadi beberapa kelompok pada masa penjajahan dipertahankan selama berabad-abad oleh pemerintahan kolonial, sehingga kemerdekaan Indonesia yang kurang dari tujuh dasawarsa ini jelas belum dapat menjamin pembentukan identitas kewarganegaraan yang didasarkan prinsip kesetaraan. Dengan latar belakang tersebut, dapat dikatakan bahwa konsep kesetaraan kewarganegaraan adalah sesuatu yang asing bagi masyarakat pasca kolonial, dan kemerdekaan tidak semerta-merta mengubah konsepsi kewarganegaraan karena perubahan tersebut merupakan proses panjang pembentukan identitas seseorang.

Dalam perkembangan sejarahnya sebagai sebuah negara, Indonesia mengalami transisi yang cukup sukses menuju demokrasi elektoral sejak tahun 1998. Namun, bagaimana transisi menuju negara demokratis tersebut menjadi lebih substansial, tidak hanya prosedural, bergantung pada sejauh mana gagasan kewarganegaraan dapat diperkuat dan dipertahankan melalui penguatan aturan hukum. Sayangnya, demokrasi dan kewarganegaraan yang berdasarkan aturan hukum yang kuat tersebut masih belum tercipta di Indonesia karena belum ada penguatan kapasitas administrasi dan penegak hukum dalam negeri. Lemahnya kekuatan negara ini menyebabkan adanya hubungan yang tidak harmonis antara demokrasi elektoral dengan sentimen etnis dan agama. Negara cenderung memberikan perhatian lebih banyak terhadap kepentingan kelompok kultural tertentu dan sekaligus melakukan "diskriminasi" terhadap warga negara dengan identitas kultural yang berbeda misalnya dengan cara melakukan pembiaran terhadap tindak kekerasan. Hal seperti ini tentu saja secara jelas menegasikan nilai-nilai persamaan atau kesetaraan dari kewarganegaraan (*equal citizenship*), yang seharusnya berjalan seiring penjaminan prinsip kebebasan berekspresi (*freedom of expression*). Seiring dengan keruntuhan rezim otoriter Orde Baru, terdapat kesan bahwa Pancasila sebagai ideologi

negara tampak tergerus otoritasnya menghadapi tantangan dari politik identitas agama, etnis dan regional. Penerapan desentralisasi dengan alasan demokratisasi pada masa Refomasi bahkan semakin memperkuat fragmentasi identitas, yang dilihat sebagai sarana untuk memobilisasi konstituen baru.<sup>18</sup> Hasil akhirnya adalah penggerusan rasa kebersamaan kewarganegaraan (*shared sense of citizenship*) di Indonesia.

Selain itu, kesulitan dalam pembentukan gagasan kewarganegaraan di Indonesia juga disebabkan oleh proses demokratisasi yang menekankan pada pemberdayaan masyarakat sipil. Meskipun tidak sepenuhnya salah, namun proses pembangunan demokrasi seharusnya mengutamakan penguatan kewarganegaraan.<sup>19</sup> Selain itu, pemberdayaan kelompok masyarakat sipil di Indonesia untuk membangun alternatif politik yang kuat juga gagal karena beberapa alasan. Pertama, sebagian dari penggiat politik ikut serta dalam partai politik yang sudah ada, namun terkesan tidak berdaya untuk membuat banyak perubahan substansial. Kedua, sebagian besar penggiat itu juga lebih memilih untuk tidak bergabung dalam institusi politik karena melihat negara dan partai politik sebagai sumber dari masalah dan korupsi, sehingga ketidakikutsertaannya merepresentasikan tingkah laku yang baik secara moral. Ketiga, fungsi organisasi non-pemerintah (NGO) sebagai masyarakat sipil belum maksimal karena masih bergantung pada sumber dana eksternal, sehingga mempunyai otonomi terbatas pada isu spesifik dan terfragmentasi dalam aliran sosial-politik yang berbeda.<sup>20</sup> Keempat, Indonesia gagal menampilkan identitas nasional yang kuat karena kelompok elitnya tidak mampu menyediakan ide baru yang dapat merepresentasikan Indonesia, sehingga dirasakan lebih “masuk akal” bagi mereka untuk menjadikan identitas agama, dan

---

18 Henk Schulte Nordholt, “Identity Politics, Citizenship and the Soft State in Indonesia: an Essay”, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.1, (2008), hal.1-21.

19 *Ibid.*

20 Didiskusikan dalam konferensi ‘Indonesia Sepuluh Tahun Setelah Reformasi: Prospek dan Kendala’, yang diadakan di Amsterdam pada tanggal 22-23 Mei 2008, seperti yang dijelaskan dalam Henk Schulte Nordholt, “Identity Politics, Citizenship and the Soft State in Indonesia: an Essay”, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vo.1, (2008), hal.1-21.

suku sebagai identitasnya daripada menganut identitas 'Indonesia.'<sup>21</sup> Hal tersebut menyebabkan sulitnya mempersatukan masyarakat dalam sebuah persepsi kewarganegaraan yang ideal.

Masalah pembentukan gagasan kewarganegaraan juga berhubungan dengan pembangunan negara atau *state building*. Dalam diskusi yang berkembang di media misalnya, terlihat bahwa kebanyakan orang berpikir saat ini bahwa negara tidak lagi mempunyai peranan yang kuat. Sebelumnya, pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, kegiatan-kegiatan *state-building* dianggap terlalu diprioritaskan sehingga menghasilkan negara yang terlalu kuat dan tampak seperti suatu "monster" yang menakutkan. Karena itu perannya harus dikurangi segera setelah Orde Baru runtuh. Namun kini setelah lebih dari satu dasawarsa terdapat kesan terjadinya arus-balik. Jika sebelumnya masyarakat menyambut dengan gembira adanya pengurangan peran negara, saat ini malah terdapat harapan yang semakin kuat bagi penguatan peran negara. Namun sayangnya, harapan tersebut masih berorientasi pada pemenuhan tujuan jangka pendek dan bukannya pemenuhan tujuan jangka panjang untuk menghasilkan demokrasi yang berdasarkan kewarganegaraan yang kuat.

Sebagian kesulitan dari penyatuan persepsi mengenai kewarganegaraan Indonesia ini juga berhubungan dengan warisan sejarah pertarungan bentuk negara, antara gagasan negara federal dengan negara kesatuan. Sebelum kemerdekaan Indonesia, Bung Hatta mengusulkan agar Indonesia mengadopsi bentuk federal karena mempunyai geografis yang sangat luas dengan suku dan kebudayaan yang beragam. Sistem federal dianggap lebih realistis untuk mengakomodasi heterogenitas tersebut. Namun, Presiden Soekarno mempunyai keinginan yang kuat untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kesatuan meskipun terdapat perbedaan-perbedaan tersebut. Yang terjadi sekarang, Indonesia menjadi negara kesatuan namun diiringi dengan sentimen primordialisme yang kuat. Bahkan pemilihan pemimpin politik masih sangat dipengaruhi oleh identitas

---

21 Robert Elson, *The Idea of Indonesia: A History*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

kesukuan atau isu agama dan isu “mayoritas” versus “minoritas”. Hal ini menunjukkan kembali bahwa di Indonesia konsep negara dan kewarganegaraan tampak telah “dikalahkan” oleh konsep pemerintah dan konsep primordialisme. Dengan kata lain, konsep kewarganegaraan kini tengah berjuang dan berhadapan dengan pertarungan politik jangka pendek dan dengan identitas primordial.

Kuatnya semangat komunal dalam struktur negara memang mungkin merupakan suatu proses yang tak dapat dihindarkan dalam pembangunan negara dan pengembangan konsep kewarganegaraan. Hal ini disebabkan oleh kemajemukan dari masyarakat Indonesia itu sendiri. Sayangnya, Indonesia belum pernah menciptakan sistem politik dan kewarganegaraan yang ajeg dan mantap, yang terus-menerus dipertahankan. Jika dilihat dari perkembangannya, Indonesia cenderung lebih sering bereksperimen dalam menentukan sistem politik atau demokrasi yang dianutnya. Pemerintah yang baru cenderung selalu menegasikan apa yang telah dikerjakan oleh pemerintah sebelumnya. Hal tersebut terus berlanjut dan menjadi suatu siklus yang terus berputar. Hal ini, pada gilirannya, menyulitkan institusionalisasi politik di Indonesia dan sekaligus membuat aspek komunalnya tetap menguat. Pada saat yang sama, ketika institusionalisasi politik dan identitas kewarganegaraan harus bertarung dengan “waktu” itu, Indonesia telah pula dihadapkan dengan tantangan globalisasi. Oleh karena itu, institusionalisasi politik yang kuat patut menjadi perhatian untuk menyelesaikan masalah kewarganegaraan di Indonesia.

Permasalahan institusionalisasi politik di Indonesia ini juga berbaku kait dengan masalah implementasi kebijakan dan keberlangsungannya. Dalam menciptakan sistem yang bertahan lama dan ajeg tersebut, penting bagi Indonesia untuk dapat mengimplementasikan secara konsisten kebijakan dan mempertahankan keberlangsungannya. Dengan kata lain, tidak hanya sebatas menciptakan suatu kebijakan. Karena itu pembentukan kebijakan yang cenderung dibangun atas dasar penolakan terhadap kebijakan yang sudah ada haruslah diminimalisasi. Selain itu, tantangan lainnya adalah pembentukan kebijakan di Indonesia cenderung masih belum didasarkan pada semangat konstitusi negara. Kita bisa melihat kesenjangan yang besar antara kenyataan dan

nilai-nilai yang terdapat dalam konstitusi dengan praktik yang ada. Misalnya, adalah yang nilai tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa “...negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...” Namun dalam praktiknya, kita bisa melihat seluruh nilai-nilai dalam konstitusi itu masih harus diperjuangkan. Terdapat kesan yang kuat bahwa beberapa warga negara masih mendapatkan diskriminasi dan beberapa warga negara lainnya mendapatkan hak atau perlakuan khusus (*privilege*) tertentu. Sebagai contoh, adanya ketentuan tentang “putra daerah”, sebagai syarat untuk menjadi kepala daerah. Hal ini menunjukkan semangat-semangat kelokalan yang sangat kuat.

Ilustrasi lainnya adalah dari kemajuan pendidikan. Data dari UNESCO pada tahun 2011 misalnya menunjukkan bahwa hanya sekitar 8% dari total tenaga kerja Indonesia yang menempuh pendidikan tinggi, dan mayoritasnya terkonsentrasi di Pulau Jawa. Kesenjangan ini menunjukkan masih adanya gap antara cita-cita normatif konstitusional dengan realita yang dihadapi masyarakat. Hal ini tentu saja mempengaruhi perkembangan identitas kewarganegaraan di Indonesia. Idealnya hubungan negara dan warga negara yang bersifat abstrak seharusnya dijadikan konkrit dengan cara mengimplementasikan hak-hak konstitusional setiap warga negara. Terlebih lagi, pembuatan kebijakan dan kerangka regulasi di Indonesia cenderung untuk tidak merujuk pada semangat konstitusional melainkan pada instrumen hukum yang lebih rendah. Karena itu, empat kali amandemen konstitusi di Indonesia belum tampak memberikan hasil yang signifikan bagi warga negaranya karena faktor elit dan lembaga politik yang belum kompeten sepenuhnya. Tak jarang pula terdapat kesan bahwa Mahkamah Konstitusi masih terjebak pada apa yang disebut dengan politisasi lembaga peradilan (*politicizing of the judiciary*).

Istilah politisasi lembaga peradilan ini mengacu pada pengertian bahwa lembaga peradilan digunakan sebagai *proxy* untuk pertarungan politik. Hal ini dapat terjadi bagi negara yang masih berada dalam tahapan awal konsolidasi demokrasi, seperti Indonesia, karena belum mempunyai lembaga hukum yang kuat, sehingga judisialisasi politik (*judicialization of politics*) dengan mudah dapat terjerumus

dalam politisasi lembaga peradilan. Judisialisasi politik seharusnya menjadi proses yang alamiah untuk memutuskan berbagai isu politik yang kontroversial yang terjadi di publik. Namun hal ini masih sulit diwujudkan karena konstitusinya sendiri belum dijunjung tinggi dan benar-benar dijadikan landasan peraturan pelembagaan demokrasi.

Dalam konteks proses konsolidasi demokrasi yang sedang berlangsung, persoalan utama yang sebenarnya tengah dihadapi Indonesia bukanlah memperbanyak calon presiden, tetapi bagaimana membuat calon presiden memahami pentingnya pelembagaan dan penegakan aturan hukum. Sebagai contoh kasus misalnya adalah permohonan *judicial review* terhadap pasal 3 ayat (5) dan pasal 9 UU No. 42 tahun 2008 untuk mengubah ketentuan *presidential threshold* dan menetapkan penyelenggaraan serempak bagi pemilu presiden dan legislatif. Dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan *judicial review*, Mahkamah Konstitusi (MK) seharusnya dapat memberikan landasan yang kuat dengan menjawab tegas tiga pertanyaan penting untuk menyelesaikan masalah tersebut. Pertama, apakah perubahan suatu ketentuan akan dapat menjawab kebutuhan pelembagaan politik demokrasi di Indonesia? Percepatan pembangunan konsolidasi demokrasi Indonesia membutuhkan adanya kesinambungan aturan main (*rule of game*) agar proses yang ditempuh mempunyai regulasi yang lebih pasti. Oleh karena itu, penting bagi MK untuk mempertahankan konsistensi peraturan politik dengan konstitusi dan tujuan konsolidasi demokrasi agar Indonesia mempunyai peraturan yang jelas dan ajeg.

Pertanyaan kedua yang harus dijawab adalah apakah perubahan ketentuan mampu menghilangkan kesan tengah terjadinya anarki konstitusional di Indonesia? MK akan memberikan kontribusi yang positif untuk pelembagaan politik dan pembangunan demokrasi Indonesia juga dapat berperan aktif secara konsisten dalam melembagakan keputusan hukumnya sendiri. Kondisi konstitusional di Indonesia akan lebih anarki jika MK sendiri tidak dapat mempertahankan konsistensinya dalam menentukan regulasi politik. Jika MK menerima pengajuan perubahan UU tersebut, maka MK menjadi tidak konsisten karena pada tanggal 13 Februari 2009 lalu MK sesungguhnya telah menolak permohonan *judicial review* dengan usulan dan muatan yang sama

dengan yang sekarang tengah diproses. Posisi yang berubah-ubah ini tidak saja mengganggu konsolidasi kelembagaan politik di Indonesia, tetapi juga melemahkan kepercayaan publik terhadap MK yang dianggap tidak dapat mempunyai posisi tegas sesuai dengan konstitusi. Hal ini jelas akan kembali melemahkan identitas kewarganegaraan Indonesia karena identitas politik dan hukumnya semakin tidak jelas dan melenceng dari konstitusi yang seharusnya menjadi acuan.

Pertanyaan ketiga yang juga penting untuk dijawab adalah apakah usulan perubahan ketentuan itu akan mampu meningkatkan kredibilitas MK sebagai lembaga tinggi negara yang merdeka atau independen? Saat ini kredibilitas dan wibawa MK dapat dikatakan berkurang di mata publik karena kasus penahanan Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Terdapat kesan yang kuat bahwa MK merupakan institusi yang tidak netral sepenuhnya dari kepentingan kekuatan politik di luarnya. Dalam kasus ini, dan penentuan *judicial review* lainnya di masa depan, MK harus dapat menjamin kenetralannya terhadap politik sebagai 'pengawal konstitusi,' dan harus mampu memenuhi tanggung jawab moral bahwa keputusan yang dihasilkannya akan mengurangi aktivitas politik yang transaksional, non-ideologis dan pragmatis untuk mendukung kelembagaan demokrasi dan pembentukan kewarganegaraan yang lebih ajeg di Indonesia.

Masalah-masalah tersebut menunjukkan bahwa *constitutionalism* di Indonesia tidak tumbuh subur, sehingga negara tidak mempunyai patokan atau rujukan yang jelas dalam membentuk dan menerapkan kebijakan. Hal inilah yang menjadikan sulitnya mengidentifikasi elemen-elemen yang menyatukan warga Indonesia dalam kewarganegaraan yang satu.

Selain berhubungan dengan masalah *law enforcement*, atau mungkin lebih tepat jika disebut *constitutional enforcement*, sulitnya pembentukan identitas kewarganegaraan di Indonesia juga berkaitan dengan masalah pendidikan. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, pembentukan kewarganegaraan berhubungan dengan pembentukan identitas yang sebenarnya membutuhkan proses pembelajaran dalam jangka waktu lama dan melibatkan proses konstruksi gagasan politik. Dalam pembentukan identitas kewarganegaraan dalam demokrasi, inti

dari relasi pemerintah dengan warga negaranya adalah pemberdayaan pendidikan warga negara. Namun hal ini belum dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Di antara pemerintah sendiri, belum ada proses pembelajaran dari satu pemerintah ke pemerintah lainnya, sehingga sering kali terjadi masalah yang sama dan terus berulang. Dalam masyarakat, secara statistik pendidikan di Indonesia masih buruk karena meskipun mempunyai tingkat melek huruf (*literate rate*) yang tinggi, angka putus sekolah (*drop out*) masih sangat tinggi. Tanpa adanya tuntunan dari pendidikan, akan sulit bagi warga Indonesia untuk membangun persepsi identitas dengan satu ide Indonesia karena tidak mendapatkan pencerahan (*enlightment*) mengenai hal tersebut.

Masalah pendidikan ini juga menjadi penting karena berhubungan dengan pengembangan kesadaran politik warga negara. Seperti yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, gagasan warga negara menuntut adanya kesadaran bahwa mereka adalah pembuat hukum dan sekaligus harus tunduk pada hukum yang dibuatnya itu. Namun untuk sampai pada tahapan ini warga negara haruslah terdididik. Masalahnya sebagian besar warga negara telah termarginalisasi secara pendidikan dan kesadaran tentang hubungan mereka dengan proses pembuatan aturan hukum dan penegakan hukum terkesan sangat lemah. Di luar ketidakcukupan prasyarat normatif seperti ini, pembuat dan pelaksana undang-undangnya masih kerap terjebak dengan proses transaksional. Akibatnya, bukannya gagasan tunduk terhadap hukum (*subject to law*) yang muncul tetapi berada di atas hukum itu. Di sisi lain, masyarakat yang merasa dirugikan juga merasa bahwa mereka juga berada di luar hukum itu. Pada akhirnya, negara dijepit dari atas oleh orang-orang yang tidak menghargai hukum, dan digerogeti dari bawah oleh orang merasa tidak dihargai hukum. Dalam kondisi tersebut, sulit untuk memiliki gagasan kewarganegaraan yang kokoh karena negaranya sendiri tidak hadir secara kuat. Sayangnya, pendidikan yang seharusnya dapat dijadikan perantara untuk membentuk persepsi kehadiran negara yang kuat tidak diberdayakan dengan baik.

Konstruksi atau gagasan politik negara yang kuat menentukan gagasan mengenai kewarganegaraan. Meskipun terdapat asumsi bahwa saat ini setiap orang atau warga negara mempunyai posisi yang setara

di depan hukum, namun sebenarnya belum ada pola atau gambaran yang tegas mengenai demokrasi ataupun identitas kewarganegaraan di Indonesia. Masalah ini merupakan gabungan dari persoalan politik, hubungan internasional, dan kultural, yang hingga saat ini masih terus berusaha untuk diselesaikan. Dari penjelasan tersebut, terlihat bahwa kewarganegaraan sebagai persoalan identitas berada dalam proses antara “membelum” dan “menjadi,” yang terus menerus berlangsung dan harus terus menerus diperjuangkan. Negara tentu saja harus menjadi aktor utama dalam perjuangan tersebut karena kewarganegaraan sendiri merupakan bagian integral dari negara. Oleh karena itu, negara harus mengusahakan berbagai cara untuk membangun kembali identitas kewarganegaraan yang penting bagi perkembangan demokrasi dan pembangunan nasional Indonesia.

### **Rekomendasi Penguatan Peran Negara untuk Demokrasi dan Kewarganegaraan yang Lebih Baik di Indonesia**

Secara ideologis, prinsip kewarganegaraan berbeda dengan prinsip analisis kelas karena gagasan kewarganegaraan tidak dimaksudkan untuk mempertentangkan antara kaum berpunya dengan tidak berpunya. Meskipun begitu, gagasan kewarganegaraan meminta negara untuk mengambil tindakan-tindakan aktif agar kaum yang tidak berpunya dapat memperoleh hidup secara layak sebagai warga negara.<sup>22</sup> Tindakan-tindakan aktif yang diharapkan dari negara itu dimunculkan melalui berbagai kebijakan yang dikenal dengan istilah *social security system*. Tindakan aktif ini diharapkan dilaksanakan melalui proses demokrasi yang terlembaga dengan dasar regulasi yang mengikat semua pihak untuk menjamin keberlangsungannya. Jika melihat pengalaman Eropa, jelas bahwa gagasan kewarganegaraan ini telah membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*), yang di dalamnya terkandung nilai solidaritas. Solidaritas dalam kewarganegaraan ini penting untuk membangun nasionalisme yang kuat.

---

22 Tony Fitzpatrick, *After The New Social Democracy: Social Welfare For The Twenty-first Century*, (Manchester: Manchester University Press, 2003).

Jika kita sepakat bahwa konsep kewarganegaraan tidak akan berarti tanpa adanya negara, maka pertanyaan menarik yang dapat dilontarkan adalah apa yang harus dilakukan oleh negara dan masyarakat agar gagasan tentang kewarganegaraan yang memuat nilai kesetaraan dan solidaritas itu menjadi nyata dalam kehidupan? Pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan pendekatan timbal balik, yang berarti kita tidak saja mengharapkan negara untuk memperjuangkan nilai-nilai tersebut, tetapi juga mendukung perjuangan tersebut secara aktif.

Berbagai permasalahan yang terjadi dalam pembentukan identitas kewarganegaraan di Indonesia, tidak saja dapat disalahkan sepenuhnya kepada pemerintah, karena beberapa masalah ini juga terdapat di masyarakat. Salah satu masalah dalam masyarakat yang paling penting dalam pembentukan identitas kewarganegaraan di Indonesia adalah keberadaan beberapa kelompok masyarakat yang belum melihat dirinya sebagai Indonesia, tetapi lebih melihat dirinya dari identitas kultural. Akibatnya, kesetaraan hanya dipahami secara komunal dalam kelompoknya saja. Karena itu, mewujudkan suatu kewarganegaraan bergantung pada dua elemen yang berbeda dan saling terkait. Di satu sisi, harus ada peran negara yang intinya adalah menyesuaikan seluruh aturan perundangan yang ada, mulai dari tingkat nasional hingga lokal sesuai dengan semangat konstitusi dan perwujudan prinsip kewarganegaraan. Di sisi lain, masyarakat juga harus berusaha untuk melihat dirinya tidak lagi sebagai identitas komunal dan kultural, tetapi mengakui identitas kewarganegaraan Indonesia yang sama dengan identitas komunal dan kultural yang lain. Dalam hal ini jelas sesuai dengan elemen penting dalam konsep warga negara, yaitu partisipasi dalam kehidupan bernegara.

Usaha ini memang tidak mudah, tetapi bukan tidak mungkin. Negara-negara Eropa telah menunjukkan mereka mampu melakukannya. Oleh karena itu bukan tidak mungkin bagi Indonesia untuk mencapainya juga. Persoalan bagi Indonesia mungkin menjadi lebih rumit karena terlahir dari proses kolonial yang panjang. Warisan kolonial ini telah meninggalkan bekas yang dalam dan membuat identitas kewarganegaraan menjadi terkalahkan oleh identitas komunal dan kultural itu. Perjalanan Indonesia juga menjadi lebih rumit karena

kekuatan pasar telah membuat gagasan tentang solidaritas menjadi tersingkirkan. Jalan Indonesia juga menjadi lebih panjang karena tidak adanya konsistensi di dalam kelembagaan politik. Pada masa Soeharto misalnya, negara begitu kuat sehingga warga negara terkesan menjadi hamba. Sementara dalam masa sekarang – setidaknya dua belas tahun terakhir – negara begitu lemah sehingga ia menjadi hamba dari pasar dan tidak mampu berbuat banyak menghadapi sentimen komunal dan kultural. Pendulum yang bergerak terlalu jauh itu membuat upaya-upaya untuk mewujudkan gagasan kewarganegaraan tidak bisa diandalkan melalui proses politik semata dan atau melalui ekonomi belaka. Ketika politik menjadi sangat transaksional, yang dihasilkan bukanlah kesetaraan dan kesetiakawanan, tetapi kehidupan seperti bisnis. Demikian juga halnya ketika semangat kelokalan begitu kuatnya, maka garis “kita” dan “mereka” akan memenjarakan gagasan tentang kewarganegaraan sebagai konsep yang asing. Namun, sampai kapan Indonesia akan terperangkap dalam beban perkembangan sejarah tersebut? Kemudian, peran apa saja yang dapat dilakukan oleh negara dan didukung oleh masyarakat untuk menghindari hal-hal tersebut?

Rekomendasi peran penting pertama yang harus dijalankan negara untuk membentuk gagasan kewarganegaraan yang kuat adalah pemberian perlindungan bagi warga negaranya dari tindakan semena-mena, atau tindakan lainnya yang melanggar hak sipil, politik dan sosial. Perlindungan ini menjadi penting karena konsep kewarganegaraan pada dasarnya mengandung arti bahwa negara tidak dapat melakukan tindakan semena-mena terhadap warga negaranya. Hal ini merupakan kesepakatan normatif yang sudah diterima secara luas. Salah satu contoh praktis adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar dalam kasus Rohingya. Salah satu argumen pemerintah Myanmar dalam membenarkan tindakan kekerasannya adalah Rohingya tidak diakui sebagai warga negara Myanmar secara hukum, oleh karena itu negara dapat melakukan sewenang-wenang terhadapnya. Selain itu, di tingkat internasional juga kita mengenal konsep *Responsibility to Protect* (R2P), yang mengisyaratkan bahwa jika negara melakukan tindakan yang mencederai tanggung jawabnya, seperti melanggar hak asasi manusia atau menyebabkan kelaparan, maka masyarakat internasional

mempunyai peluang untuk melakukan intervensi melalui mekanisme Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Hal-hal tersebut memperlihatkan bahwa konsep kewarganegaraan mensyaratkan adanya tanggung jawab yang harus dijalankan oleh negara, dan batas-batas kekuasaan negara dalam menjalankan tanggung jawabnya tersebut. Oleh karena itu, untuk memperkuat identitas kewarganegaraan di Indonesia, harus dibuktikan bahwa Indonesia mengakui rakyatnya sebagai warga negara melalui tindakan nyata untuk melindungi hak sipil, politik dan sosial seluruh warga negara Indonesia tanpa adanya diskriminasi atau perbedaan.

Selain itu, di tingkat nasional, perlindungan ini menjadi penting untuk dihadirkan karena mendukung fungsi pengayoman bagi masyarakat Indonesia. Ini karena konsep kewarganegaraan Indonesia yang berkembang selama ini dirasakan selalu diusahakan oleh warga negaranya sendiri, dan belum menjadi tanggung jawab negara. Hal ini memunculkan kerinduan masyarakat akan adanya pengayoman dari negara. Indonesia masih belum mengayomi warganegaranya secara maksimal, sehingga kehilangan ini akhirnya berusaha diatasi oleh ikatan primordialisme. Negara harus berperan dalam mengusahakan jaminan sosial agar masyarakat mempunyai pilihan untuk berkontribusi dan memberdayakan dirinya sendiri serta negara. Oleh karena itu, perlu penguatan peran negara, khususnya untuk mengayomi dan melindungi warga negara, dalam rangka membentuk identitas kewarganegaraan yang penting bagi perkembangan demokrasi Indonesia.

Rekomendasi peran negara kedua yang juga dibutuhkan adalah pada ranah hukum (*law*). Penting bagi Indonesia untuk mempunyai peran yang lebih kuat dalam pembentukan hukum yang menjamin realisasi prinsip kewarganegaraan. Demokrasi elektoral memang telah ditetapkan untuk diterapkan di Indonesia, namun masa depan demokrasi di Indonesia akan bergantung pada kapasitas negara untuk menjamin supremasi hukum. Demokrasi membutuhkan kapasitas yang lebih dari negara untuk memperkuat aturan hukum dan kewarganegaraan.<sup>23</sup> Hal

---

23 Hal ini juga didukung oleh penjelasan Henk Schulte Nordholt dalam "Identity Politics, Citizenship and the Soft State in Indonesia: an Essay", *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vo.1, (2008), hal.1-21.

ini memang merupakan sebuah proses yang panjang, namun sangat diperlukan jika Indonesia memang mempunyai visi untuk memperkuat demokrasi dan identitas kewarganegaraannya.

Indonesia membutuhkan peran negara yang lebih kuat untuk mempromosikan identitas kewarganegaraan yang lebih menyeluruh untuk mencapai gagasan demokrasi yang lebih substansial. Peran aktif negara ini harus didukung dengan kapasitas hukum yang memadai. Tanpa rasa kewarganegaraan yang kuat, negara hanya akan dianggap sebagai sumber kekayaan bukan penyedia keadilan. Ini adalah salah satu kesalahan terbesar dari ideologi neoliberal untuk berpikir bahwa negara yang lemah akan menyebabkan demokrasi, karena demokrasi harus tertanam dalam lembaga-lembaga negara dapat diandalkan.<sup>24</sup> Jika negara tidak melakukan tugasnya untuk menjamin supremasi hukum dengan melaksanakan penegakan hukum yang lebih adil, akan sulit untuk menjamin partisipasi politik yang benar-benar berkualitas dan menghilangkan budaya impunitas yang masih banyak dilakukan di Indonesia.

Berhubungan dengan rekomendasi peran kedua tersebut, penting juga bagi Indonesia untuk melakukan rekomendasi peran yang ketiga, yaitu melakukan institusionalisasi politik yang ajeg dan kuat. Pembentukan identitas kewarganegaraan membutuhkan adanya kesadaran untuk melakukan institusionalisasi politik. Dalam menyikapi peran negara yang penting untuk memperbaiki pelaksanaan prinsip kewarganegaraan dalam perkembangan demokrasi Indonesia, harus dilihat juga bahwa negara bukan merupakan sumber dari masalah, melainkan pemerintahnya. Berdasarkan perkembangan sejarahnya, terlihat bahwa salah satu akar dari permasalahan kewarganegaraan dalam demokrasi Indonesia adalah pemerintah yang tidak berjalan sesuai prinsip dan mencengkeram dengan bersama-sama dengan kekuatan pasar. Akhirnya, negara hanya menjadi suatu imajinasi

---

24 Hal ini juga didukung oleh penjelasan Henk Schulte Nordholt dalam "Decolonising Indonesian Historiography," (Centre for East and South-East Asian Studies, 2004), dan lihat juga Ezra Suleiman, *Dismantling Democratic States*, (Princeton dan Oxford: Princeton University Press, 2003).

yang ada di angan-angan kita, dan yang nyata adalah pemerintah dan kekuatan pasar. Dalam hubungan konteks negara dan warga negara, yang pertama harus *exist* atau hadir tentu adalah negaranya. Negara harus dapat berfungsi untuk menjamin sinkronitas antara negara dengan warga negara. Namun sistem ini belum berjalan di Indonesia karena pemerintah tidak menjalankan sistem tersebut. Oleh karena itu, diperlukan adanya penguatan hukum dan institusionalisasi politik yang lebih ajeg untuk menciptakan *sense of citizenship* dan membuat negara menjadi lebih nyata.

Rekomendasi peran keempat yang dapat dilakukan oleh negara, dan juga sangat penting, adalah pemberian pendidikan kewarganegaraan bagi warga negaranya. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, identitas kewarganegaraan merupakan identitas baru yang membutuhkan proses panjang dengan usaha besar agar benar-benar menjadi bagian integral dalam identitas warga negaranya. Pelaksanaan proses dan usaha tersebut harus dikaitkan dengan pendidikan, yang merupakan instrumen utama untuk membangun identitas kewarganegaraan. Dengan fungsi yang sangat penting untuk memberdayakan kemampuan masyarakat sekaligus membentuk pemahaman kewarganegaraan, pendidikan seharusnya tidak diserahkan dalam mekanisme pasar. Sebagai hak warga negara, pendidikan seharusnya menjadi tanggung jawab negara, khususnya dalam mencapai tujuan pembentukan demokrasi yang berdasarkan gagasan kewarganegaraan yang kuat.

Untuk menjamin pendidikan, penting bagi negara untuk menekankan kebijakannya pada pembangunan sekolah publik. Kualitas sekolah publik di Indonesia, yang seharusnya menjadi instrumen utama negara dalam membentuk identitas kewarganegaraan, saat ini semakin menurun. Pendidikan swasta memang memberikan alternatif sumber pendidikan yang lebih baik, namun negara tidak dapat mengontrolnya secara langsung sehingga mungkin akan lebih sulit untuk membentuk identitas kewarganegaraan yang menjadi cita-cita tersebut. Pendidikan publik ini menjadi semakin penting jika dikaitkan dengan identifikasi diri sebagai warga negara Indonesia di kelas bawah. Negara harus menjamin bahwa sekolah publik dapat diakses oleh masyarakat di seluruh lapisan, terutama lapisan bawah, untuk memberikan

pengetahuan atau pencerahan (*enlightening*) bahwa mereka merupakan bagian dari Indonesia dan mempunyai identitas kewarganegaraan yang sama dengan masyarakat lain. Identifikasi kesamaan identitas ini khususnya penting untuk membangun solidaritas. Oleh karena itu, penting bagi negara untuk membenahi sistem dan pembangunan sekolah publik dalam rangka membentuk, memperkuat dan mempertahankan identitas kewarganegaraan Indonesia, sekaligus membangun demokrasi secara substansial.

Rekomendasi peran kelima yang penting dilakukan oleh negara untuk menjamin pembentukan identitas kewarganegaraan di Indonesia adalah pemberian identifikasi bagi warga negara. Identifikasi ini menjadi penting karena pembentukan identitas tersebut tidak hanya ditentukan dari masalah apakah masyarakat memandang dirinya sebagai warga negara atau bukan, tetapi juga bagaimana negara memandang masyarakatnya. Jadi sebenarnya terdapat proses interaktif melalui hubungan yang resiprokal antara negara dan warga negara dalam pembentukan identitas kewarganegaraan.

Salah satu cara untuk menjalankan peran interaktif tersebut adalah melalui pembentukan integrasi sosial. Hal ini berhubungan dengan konsep kewarganegaraan dengan solidaritas. Jika warga negara tidak dapat diintegrasikan dan dibuat kompak, akan sulit menjalankan kehidupan bernegara yang berdasarkan prinsip kewarganegaraan. Integrasi sosial ini ada tiga, yaitu integrasi melalui persamaan nilai, integrasi dalam hubungan fungsional dan pemberian manfaat bagi satu sama lainnya, dan integrasi melalui fungsi pendidikan yang tidak represif. Akan sulit bagi Indonesia untuk mengembangkan identitas kewarganegaraannya jika ketiga integrasi tersebut tidak dijalankan secara seimbang oleh negara. Hal ini merupakan suatu proses, dan negara dapat melakukan intervensi khusus untuk menentukan arah dan pencapaian proses tersebut.

Jika dilihat kembali, rekomendasi peran negara untuk memperkuat kewarganegaraan Indonesia ini membutuhkan dukungan penuh dari masyarakat. Dukungan dari masyarakat ini menjadi penting terutama untuk menjaga agar negara tidak melakukan diskriminasi dalam bentuk apapun. Secara timbal balik, masyarakat tidak dapat berdiam diri dan

menjadi aktor pasif ketika negara menjalankan perannya secara aktif. Masyarakat juga harus aktif memainkan peran untuk mendukung pembentukan dan penguatan identitas kewarganegaraan Indonesia. Memang yang menjadi masalah dalam hal ini adalah masyarakat mana atau yang seperti apa yang harus dilibatkan. Jelas, yang harus diberikan prioritas adalah masyarakat yang mempunyai kesadaran mengenai pentingnya loyalitas terhadap kewarganegaraan Indonesia. Masyarakat seperti ini dapat dibentuk dan dikembangkan melalui pendidikan kewarganegaraan yang kuat. Inilah mengapa fungsi pendidikan menjadi vital dalam mendukung penguatan identitas kewarganegaraan Indonesia. Dalam hal ini, negara dan warga negaranya harus berkerjasama untuk membangun kemampuan berperan lebih aktif dalam rangka mencapai tujuan pemenuhan prinsip kewarganegaraan dan membangun demokrasi di Indonesia.

## **Kesimpulan**

Terdapat berbagai elemen dalam memahami konsep kewarganegaraan, baik secara normatif maupun praktis. Namun, elemen paling penting dalam konsep kewarganegaraan adalah pemahaman mengenai hubungannya yang erat dengan negara. Konsep kewarganegaraan merupakan bagian integral dari kehadiran negara, sehingga segala hal yang berhubungan dengannya memerlukan pembicaraan mengenai tanggung jawab dan peran negara. Berdasarkan perkembangannya, konsep kewarganegaraan modern juga tidak dapat dilepaskan dari ide demokrasi karena pada dasarnya merupakan warisan dari pergeseran kedaulatan absolut raja ke kedaulatan warga negara. Kedekatan konsep kewarganegaraan dengan demokrasi ini, menjadi promosi aturan hukum dalam negara menjadi instrument penting bagi pembangunan konsep kewarganegaraan. Hal inilah yang menjadi dasar pentingnya revitalisasi peran negara bagi pembentukan identitas kewarganegaraan, yang masih belum jelas hingga saat ini di Indonesia. Pembentukan identitas kewarganegaraan melalui peran negara yang kuat ini juga menjadi penting untuk memperbaiki dan membangun demokrasi di Indonesia secara lebih substansial, tidak saja prosedural seperti yang selama

ini dilakukan. Peran negara yang harus dilakukan Indonesia untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut harus berpatokan dan berlandaskan pada konstitusi negara untuk menjamin pelaksanaan peran yang tidak bertolak belakang dengan prinsip kewarganegaraan yang menjadi jiwa Indonesia. Harus ada kemauan dan kemampuan yang memadai untuk melaksanakan peran-peran yang dibutuhkan untuk membangun kewarganegaraan Indonesia tersebut. Oleh karena itu, penting juga bagi masyarakat sebagai warga negara Indonesia berpartisipasi dan mendukung berbagai peran negara untuk menjamin keuntungan yang resiprokal bagi pelaksanaan prinsip demokrasi dan kewarganegaraan dalam kehidupan bernegara Indonesia.

## BAB 3

# NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB KEADILAN SOSIAL

Bab sebelumnya telah membahas bagaimana konsep kewarganegaraan didefinisikan dan kaitannya dengan tanggung jawab negara dalam ranah tersebut. Dalam bab ini, tanggung jawab negara dalam mewujudkan masyarakat yang adil menjadi bahasan yang akan ditelaah. Pembahasan itu tentunya dengan mengaitkan konsep keadilan tersebut terhadap kesejahteraan warga negara. Untuk memperoleh gambaran serta logika dasar mengapa keadilan bagi masyarakat merupakan hal yang penting untuk diwujudkan, ilustrasi di bawah ini mewakili permasalahan yang ada:

*“Setiap orang yang berusia muda dan produktif secara alamiah pasti akan menjadi jompo dan tidak produktif. Setiap orang yang sehat pasti akan pernah jatuh sakit. Bahkan setiap orang yang tengah bekerja suatu ketika mungkin akan dapat kehilangan pekerjaannya karena berbagai sebab, seperti kecelakaan atau karena pemutusan hubungan kerja. Bagaimana memperlakukan orang-orang seperti ini? Haruskah orang yang lanjut usia, yang tidak sehat, ataupun yang tidak memiliki pekerjaan itu dibiarkan begitu saja untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya?”<sup>25</sup>*

Ilustrasi di atas bisa menjelaskan bagaimana negara selaku

---

25 Lebih lengkapnya, silakan merujuk pada Makmur Keliat, “Negara, Pasar, dan Jaminan Sosial” dalam harian *Kompas*, 3 November 2011

entitas tertinggi yang menaungi warga negaranya mampu menjawab permasalahan tersebut. Negara tidak hanya *membutuhkan* warga negaranya ketika mereka mampu menghasilkan produktivitas atau ketika mereka mampu berkontribusi terhadap pemasukan negara. Negara juga harus bertanggung jawab kepada warga negaranya ketika produktivitas warga negaranya berkurang atau memang berada pada keadaan yang tidak memungkinkan bagi warga negara untuk produktif. Tanggung jawab negara untuk mewujudkan keadilan bagi warga negaranya – baik yang produktif maupun yang sudah tidak produktif – adalah dengan memberikan jaminan sosial.

Negara harus memberikan sistem jaminan sosial yang mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Tidak bijak ketika sistem jaminan sosial yang *diberikan* negara kepada warga negaranya adalah dengan berdasarkan mekanisme pasar. Orang berusia tua dan sakit pasti tidak akan dapat diakomodasikan pasar. Alasannya, kompetisi merupakan prinsip dasar dari mekanisme pasar. Pelaku pasar yang tak kompetitif dan produktif pasti akan dihukum oleh pasar. Demi akumulasi laba dan efisiensi, tak jarang kita melihat perusahaan "harus" melakukan rasionalisasi dengan cara memberhentikan pekerjanya.<sup>26</sup> Maka dari itu, jawabannya terletak pada bagaimana kebijakan yang dikeluarkan negara untuk memberikan sistem jaminan sosial yang adil bagi warga negaranya.

Amanat para pendiri negara Indonesia yang termaktub dalam dasar negara mengatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan cita-cita yang harus diwujudkan oleh negara. Selain dalam dasar negara, cita-cita untuk mewujudkan warga negara yang adil juga dicantumkan dalam konstitusi negara yang ditafsirkan ke dalam beberapa pasal yang lebih merinci. Pendiri negara ini memang benar-benar memberikan amanat kepada penerus kepemimpinan untuk meletakkan isu keadilan sebagai prioritas bagi warga negara. Akan tetapi, sekalipun secara ideal cita-cita tersebut disampaikan, kenyataan di dalam realita tidak sepenuhnya mencerminkan bagaimana cita-cita tersebut dimaksudkan. Keadilan sosial yang dimaksud tentunya

---

26 *Ibid.*

mencakup aspek kesejahteraan bagi seluruh warga negara yang bisa diperoleh dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh negara selaku pemegang kendali.

Bab ini akan membahas bagaimana tanggung jawab negara dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi warga negara dilaksanakan. Untuk menjawab hal tersebut, paparan dalam bab ini akan dimulai dengan bahasan teoritis mengenai konsep keadilan sosial. Paparan selanjutnya akan membahas secara teoritis mengapa negara perlu menyediakan kebutuhan dasar (*basic needs*) dan pelayanan dasar (*basic services*) bagi warga negaranya, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan di Indonesia yang mencoba memberikan jaminan sosial kepada warga negaranya melalui skema Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Bahasan selanjutnya akan menguraikan bagaimana peranan buruh di Indonesia dalam memperoleh keadilan bagi kelompok pekerja di Indonesia.

## Konsep Keadilan Sosial

Dalam menguraikan konsep keadilan sosial, bagian ini akan mengambil beberapa literatur yang membahas keadilan sosial ditinjau dari konsep kewarganegaraan dan selanjutnya konsep keadilan ditinjau dari preferensi politik yang diambil oleh suatu negara. Fitzpatrick dalam menjelaskan konsep keadilan membahasnya dalam satu bagian dengan pembahasan tentang *citizenship*. Dia menganalisis antara keadilan sosial dengan *citizenship* dengan indikator adanya prinsip timbal-balik (*reciprocity*) dan konsep hak (*rights*) dan tanggung jawab (*responsibilities*).<sup>27</sup> Argumen utama dari Fitzpatrick adalah jika kita sebenar-benarnya peduli terhadap resiprositas dan tanggung jawab, maka kita harus meletakkan kedua hal tersebut ke dalam suatu teori keadilan egalitarian yang dia sebut sebagai 'persamaan kekuatan' (*equality of powers*).

Untuk mempermudah penjelasan mengenai keadilan sosial, sebagai suatu definisi yang sangat dinamis, Fitzpatrick menjelaskan

---

27 Tony Fitzpatrick, *After The New Social Democracy: Social Welfare For The Twenty-first Century*, Manchester: Manchester University Press, 2003, hal. 34

definisi mengenai keadilan sebagai *'the fair distribution of benefits and burdens'*. Ia mengasumsikan bahwasanya arti dari *'benefit'* dan *'burden'* sebagai hal yang secara relatif tidak mempunyai masalah. Dalam mengasumsikan demikian, ia tidak ingin merendahkan satu konsep dengan konsep lainnya. Ia menguraikan bahwa jika arti dari kedua hal tersebut ditentukan oleh norma-norma sosial, tidak akan susah untuk melihat mengapa kemudian norma tersebut juga terbentuk melalui gagasan manusia khususnya tentang apa itu *benefit* dan apa yang tidak termasuk sebagai *benefit*, begitu pun dengan *burden*. Uraian Fitzpatrick tentang justice dibagi ke dalam tiga hal: *egalitarian justice*, *reciprocal justice*, dan *procedural justice*.

### **Egalitarian justice**

Teori ini menyatakan bahwa keadilan memerlukan suatu persamaan baik itu sumber daya maupun kesejahteraan. Sumber daya bisa saja berbentuk internal dari dalam diri manusia (bakat, kemampuan, keahlian) atau eksternal (pendapatan, kekayaan, kesempatan), dan egalitarianisme sumber daya menyatakan bahwa jika ketimpangan dalam kepemilikan terjadi, maka upaya untuk pemerataan sumber daya eksternal perlu untuk dilakukan.<sup>28</sup> Jika suatu sumber daya merupakan suatu kepemilikan, lalu kesejahteraan dalam konteks ini merujuk kepada kepemilikan yang mana yang kita peroleh. Konsep egalitarianisme kesejahteraan (*welfare egalitarianism*) menerima dukungan yang lebih sedikit dibandingkan dengan konsep resource egalitarianism karena suatu proses pemerataan dari pemerolehan (*achievement*) dan kepuasan yang diberikan dari pemerolehan tersebut, merupakan sesuatu yang sulit dilakukan. Meski demikian, terdapat juga beberapa ilmuwan menyatakan dukungannya terhadap egalitarianisme kesejahteraan (*welfare egalitarianism*).<sup>29</sup>

---

28 *Ibid.*, hal. 35

29 *Ibid.*

## Reciprocal justice

Dalam menjelaskan *reciprocal justice* ini, logika pemikiran yang mudah dicerna adalah apa yang manusia dapatkan merupakan apa yang mereka telah berikan. Pandangan ini tidak hanya sekadar memberikan pemahaman bahwa keadilan dilakukan secara teknis dengan memberikan sesuatu untuk pada akhirnya dapat memberikan dampak yang sama sesuai dengan apa yang manusia beri. Akan tetapi, hal ini lebih ke arah penanaman standar moral sehingga agen-agen dalam upaya penegakan keadilan ini menghargai prinsip resiprositas sebagai kebaikan tertinggi dan tidak diupayakan untuk merusak nilai-nilai tersebut. Hal ini menyatakan secara tidak langsung adanya penekanan yang kuat terhadap hak (apa yang masyarakat peroleh dari produk sosial proporsional dengan apa yang telah mereka kontribusikan kepadanya) dan kewajiban (gagasan tentang keuntungan lebih bersifat menghargai orang lain – *other-regarding* – dibanding diri sendiri – *self-regarding*).<sup>30</sup> Keadilan resiprokal menjadi menarik pada periode di mana etika dan praktik dari egalitarianisme telah menyusut. Hal ini mempertahankan 'sosialisme' dari keadilan egaliter dan kepemilikan komunal yang ideal serta identitas, tetapi juga mengarah kepada beberapa gagasan tentang proseduralisme di mana apa yang penting adalah kesetiaan bersama untuk aturan yang adil daripada manipulasi hasil akhir (*outcomes*).

## Procedural justice

*Procedural justice* dan *citizenship* menitikberatkan kepada sarana atau cara yang menghasilkan pola distribusi yang diberikan (*given pattern*). Sehingga, jika di dalam suatu rangkaian pertukaran, proses transfer dan transaksi masing-masing individu berjalan dengan adil, misal tidak melanggar hak orang lain, hasil yang didapatkan dari rangkaian proses tersebut juga akan adil, sekalipun ketimpangan bisa saja tercipta. Hal ini mengupayakan untuk menilai apakah hasil yang diterima adil atau tidak, akan tetapi dengan melakukan hal

---

30 *Ibid.*, hal. 36

tersebut sejatinya mengabaikan fakta bahwa keadilan berjalan pada kesukarelaan, saling menghargai antara agen di mana *benefit* dan *burden* didistribusikan berdasarkan sumbangsuhnya. Singkatnya, keadilan prosedural mewakili suatu tantangan bagi semua bentuk gagasan egaliter, sosialis, *welfarist* yang juga mengarahkan pada keadilan sosial yang ideal. Karena redistribusi dari sumber daya memerlukan pajak dari apa yang masyarakat telah secara sah dapatkan, kemudian pajak merupakan suatu “pencurian” (*theft*) dan keadilan sosial adalah cara yang bagus untuk menjustifikasi pencurian tersebut.<sup>31</sup>

Berbeda dengan Fitzpatrick yang menjelaskan beberapa jenis keadilan sosial, Merkel menjelaskan konsep keadilan sosial dalam dua hal utama. Dua poin terpenting dalam uraiannya adalah untuk menjawab pertanyaan (1) ide-ide apa keadilan sosial saja yang muncul dalam perdebatan mengenai keadilan dalam filsafat politik; (2) kriteria apa yang digunakan untuk penilaian dan preferensi politis dapat digunakan pada politik yang berorientasi pada keadilan.<sup>32</sup> Dalam menjawab pertanyaan pertama, Merkel mengemukakan penjelasannya dengan menjelaskan konsepsi keadilan sosial berdasarkan tradisi dalam memandang keadilan sosial tersebut. Sementara dalam menjelaskan pertanyaan kedua, Merkel akan menguraikan mengenai prioritas apa saja yang diambil untuk menegakkan suatu keadaan yang adil.

Dalam menguraikan konsepsi dari keadilan sosial, Merkel mengambil tiga teori untuk dianalisis lebih mendetail dengan menggunakan dua kriteria untuk menjustifikasi pilihan tersebut. Kriteria pertama merujuk kepada dasar aksiomatis dari teori keadilan yang berada pada rangkaian kesatuan yang mencakup dari level individual hingga komunitas, yakni dari individualisme kepada kolektivisme. Kriteria kedua merujuk kepada implikasi distributif atas teori keadilan dan mencakup dari posisi yang menentang ukuran redistributif menjadi posisi yang mendukungnya. Atas dasar dua teori ini, Markel menyampaikan empat kuadran penting

---

31 *Ibid.*

32 Wolfgang Merkel, "Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21th Century", disampaikan dalam Willy Brandt Lecture 2002, diterbitkan oleh Friedrich Ebert Foundation, 2002.

untuk memahami keadilan.

Kuadran pertama yang diambil adalah yang mengutarakan bahwa semuanya dimulai dari aksiom individualistis dan menyimpulkan penolakannya terhadap redistribusi politik. Kelompok ini meliputi para tokoh yang mendukung paham liberalisme seperti John Locke, Nozick, dan Hayek. Kuadran kedua mengambil individu sebagai titik keberangkatan, tetapi berakhir pada prinsip yang lebih mengarah kepada redistribusi. Pandangan ini dipercayai oleh J.S. Mill dan dikembangkan pada masa ini oleh John Rawls dan Ronald Dworkin. Di kuadran yang ketiga, diuraikan bahwa aksioma yang berlaku adalah “komunitas” dan “non-redistributif”, tidak ada posisi konsekuensi. Sementara kuadran keempat mendeskripsikan posisi keduanya yakni komunitas dan terbuka pada ukuran atas redistribusi.

Pada kuadran pertama, Merkel memilih mengambil pemikiran August von Hayek yang lebih menekankan pada pentingnya pengembangan individu jika dibandingkan dengan pengaturan yang bersifat publik. Menurut Hayek, tidak boleh ada pembatasan dari negara untuk mengizinkan warganya dalam melaksanakan otonominya. Redistribusi yang terinstitusionalisasi dari suatu negara kesejahteraan untuk membenarkan perilaku pasar tidak dapat dibenarkan atas dasar tiga alasan. Pertama karena secara *logical argument* pandangan ini melihat pengeluaran *societal* pada pertukaran pasar merupakan konsekuensi yang tidak diharapkan dari perilaku individu. Sehingga permintaan atas ‘keadilan sosial yang lebih’ bagi masyarakat sebenarnya merupakan kemustahilan. Alasan kedua, *cognitive argument*, bahwa pasar merupakan tempat di mana individu bekerja sama secara sukarela dan legal yang menciptakan “ketertiban spontan dalam masyarakat”. Oleh sebab itu, tidak diperbolehkan negara untuk ikut campur dalam menertibkan perilaku. Alasan ketiga, *efficiency argument*, bahwa pasar adalah tempat di mana efisiensi yang tidak sama terjadi, di mana tidak bisa disamaratakan antara satu individu dengan individu lainnya. Singkatnya, Hayek merekomendasikan masyarakat yang berdasar persamaan di depan hukum ditambah dengan keamanan kontrak yang maksimal didukung dengan proteksi sosial yang minimum. Batasan dalam ekonomi tidak dapat dijustifikasi.

Sementara itu, Rawls, sekalipun sama seperti Hayek yang berangkat dari kebebasan individu, tetapi mengembangkan metode yang berbeda untuk menjustifikasi prinsipnya tentang keadilan dan berkesimpulan pada aturan distribusi berlawanan yang diametris. Rawls memandang keadilan sebagai sesuatu yang bukan diukur dari individu melainkan struktur masyarakat yang terinstitusionalkan sebagai tujuan dari permintaan akan keadilan sebab hal ini merupakan *co-determines* kesempatan hidup manusia. Sementara pasar memiliki tingkat efisiensi yang tinggi, akan tetapi kondisi sosial bukan merupakan salah satu dari karakteristiknya. Ide Rawls adalah untuk menyediakan semua individu dengan kumpulan kebutuhan dasar yang sama dengan lainnya. Karena itu, institusi harus dijelaskan sebagai konstitusi politik, sosial, dan ekonomi pada masyarakat yang secara adil mendistribusikan kebutuhan dasar tersebut karena relevan untuk terciptanya kesempatan hidup yang sama. Beberapa hal yang terpenting dari kebutuhan dasar adalah hak, kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, juga kondisi sosial untuk penghargaan terhadap diri sendiri. Rawls menyimpulkan dua prinsip keadilan; pertama, adanya *lexical superiority* distribusi yang adil dan rata atas kebebasan dasar dan hak politik; prinsip kedua menekankan pada prinsip keadilan sosio-ekonomi.

Di lain sisi, Walzer menguraikan posisi *communitarian*, yang mengatakan bahwa ia menolak prinsip universal dari keadilan.<sup>33</sup> Ia menyatakan bahwa setiap aspek kebaikan dan hidup mempunyai aturan distribusi masing-masing, tidak ada aturan spesifik dari distribusi yang bisa “melanggar” aspek lainnya, hal ini terutama berhubungan dengan aspek uang. Untuk alasan keadilan sosial, ada beberapa barang yang distribusinya tidak bergantung pada aspek uang. Dalam bidang kebijakan sosial, kesehatan atau pendidikan tidak boleh didistribusikan berdasarkan prinsip pasar, tetapi pada prinsip persamaan dan kebutuhan. Juga, Walzer juga menganggap rendah keadilan yang meningkatkan fungsi dari birokrasi yang efisien dan terkendali secara hukum. Dalam pemikirannya bahwa masyarakat menengah yang anti birokrasi dan penghitungan yang terlalu jauh atas kapasitas masyarakat sipil untuk

---

33 *Ibid.*

mengorganisasi diri mereka, *communitarian* Walzer muncul pada konsekuensi distributif pada teorinya sebagai liberal yang “berhati-hati” dibanding liberal *a la* Rawls yang bergantung pada birokrasi distributif yang efisien.

Pembahasan berikutnya mengenai kriteria apa yang digunakan untuk penilaian dan preferensi politis dapat digunakan pada politik yang berorientasi pada keadilan. Merkel mengidentifikasi ada lima prioritas yang harus dipenuhi oleh preferensi politik pemerintah untuk mendukung keadilan sosial.<sup>34</sup> *Pertama*, pencegahan kemiskinan. Semua tujuan dari keadilan merata harus diarahkan untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Kehidupan yang berada di atas garis kemiskinan dipertimbangkan sebagai hak dasar fundamental dari politik yang berorientasikan keadilan. Oleh sebab itu, tujuan ini tidak bisa digantikan dengan atau dikompensasi dengan tujuan-tujuan lainnya. *Kedua*, pendidikan dan pelatihan. Investasi dalam pendidikan dan pelatihan merupakan kontroversi dari semua tujuan baik dalam diskusi sisi filosofis maupun politik. Hayek akan mengandalkan kepada pembiayaan privat bagi sekolah dasar dan pendidikan tinggi, sementara Rawls dan Walzer menyatakan bahwa merupakan tanggung jawab publik untuk membiayai sekolah dasar yang berkualitas. Terlepas dari pembiayaan pendidikan dasar atau menengah, yang terpenting adalah bahwa pembiayaan publik bagi pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang akan memberikan *wealth* di kemudian hari bagi masyarakat. *Ketiga*, inklusi dalam pasar buruh. Baik Walzer maupun Rawls sama-sama melupakan tentang permasalahan buruh dan pengangguran yang tidak bisa diselesaikan dengan solusi ekonomi atau dengan *transfer payments*. Pengangguran merupakan akar dari banyak masalah dalam kehidupan bermasyarakat, oleh sebab itu, pengurangan angka kemiskinan menjadi salah satu prioritas dalam keadilan sosial. *Keempat*, jaminan sosial dan penggiatan negara kesejahteraan. Jika seseorang melihat inklusi sosial dan pencegahan kemiskinan melalui pendidikan dan integrasi dalam pasar buruh sebagai preferensi dari keadilan, maka sebenarnya perlu juga adanya solusi yang berwujud negara kesejahteraan (*welfare*

---

34 *Ibid.*

state). Negara kesejahteraan harus disusun sedemikian rupa untuk mencegah kerusakan sosio-politik, terutama dalam pasar buruh. Hal ini membutuhkan sumber daya yang beralih kepada pendidikan, pengurangan beban pajak pada faktor buruh, dan kondisi yang lebih kuat yang mendorong pergerakan cepat bagi pekerjaan. Sementara yang terakhir, *kelima*, adalah pengurangan atas jurang pendapatan dan kekayaan. Pengurangan atas jurang pendapatan antara *the have* dan *the-have-not* hanya akan berlaku jika keempat preferensi di atas telah dilakukan. Hal ini terjadi jika *gap* pendapatan mengakibatkan meningkatnya produktivitas dan luaran ekonomi dan masyarakat yang memiliki *disadvantage* yang lebih mendapatkan manfaat atasnya.

### **Sistem Jaminan Sosial: Di mana Posisi Negara?**

Argumen utama dalam buku ini adalah perlunya peran negara yang kuat dalam memberikan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyatnya. Intinya adalah tidak ada keadilan sosial tanpa intervensi kebijakan negara. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa harus negara yang memberikan jaminan keadilan sosial? Mengapa bukan pasar, atau institusi lain yang mungkin lebih dekat dan bersinggungan langsung dengan rakyat? Jawabannya, pertama, kita harus melihat karakter negara itu sendiri di mana negara merupakan pihak yang dengan sah memperoleh kepercayaan dari seluruh rakyat untuk menjamin kehidupan dan keberlangsungan hidup rakyat negara itu. Hal ini menunjukkan bahwa negara memang telah diberi hak “monopoli” oleh rakyat untuk mengelola kehidupan rakyatnya. Aktor lain, semisal pasar dan organisasi kelompok, mungkin bisa saja juga memperoleh hak untuk mengurus jaminan sosial namun kewenangan dan cakupan mereka tidak mampu seluas apa yang negara bisa jangkau. Kedua, dibandingkan dengan aktor lain (pasar atau organisasi massa), negara memiliki beberapa kelebihan, antara lain: (1) menjangkau seluruh rakyat dalam hal akses terhadap jaminan sosial mendasar, misal dengan setidaknya ada satu puskesmas di setiap kecamatan di Indonesia setidaknya hal itu menunjukkan kemampuan negara untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat; (2) besaran biaya yang relatif lebih ringan dibandingkan

aturan yang disesuaikan dengan klasifikasi pekerjaan dan penghasilan rakyat. Memang bukan berarti di semua aspek negara memegang keunggulan, tetapi setidaknya negara secara fundamental bertanggung jawab memberikan jaminan untuk kehidupan dan keberlangsungan hidup bagi rakyatnya.

Dalam membahas bagaimana peranan negara dalam rangka menyelenggarakan sistem jaminan sosial, tampaknya perlu merenungkan perjalanan sistem jaminan sosial di negara-negara maju. Studi yang dilakukan Esping Anderson (1990) ataupun John D Stephens (2007) telah menyampaikan dua fakta menarik untuk direnungkan. Pertama, sistem jaminan sosial merupakan konsesi politik untuk tetap dapat melestarikan ekonomi pasar. Konsesi ini diberikan kepada pekerja setelah melalui perjuangan politik yang getir dan panjang. Ia bukan sesuatu yang diberikan secara cuma-cuma. Oleh sebab itu, jika kita memang menginginkan ekonomi pasar terus berlangsung, sistem jaminan sosial harus diciptakan untuk membuat ekonomi pasar memiliki wajah dan sentuhan yang lebih manusiawi dan agar ekonomi pasar itu juga memiliki akar yang kuat di masyarakat. Kedua, variasi dari model sistem jaminan sosial di antara negara-negara industri maju sangat ditentukan dukungan politik yang diberikan oleh lapisan sosial. Di negara-negara Skandinavia, misalnya, yang dikenal memiliki cakupan jaminan sosial yang sangat universal, dukungan yang sangat luas dari berbagai lapisan sosial telah ada sejak sistem jaminan sosial di negeri ini diperkenalkan pada abad ke-19. Situasi yang hampir mirip ditemukan juga di negara-negara Eropa lainnya.

Memberikan jaminan sosial bukan hanya masalah "pascaproduktivitas", namun juga harus menyangkut jaminan saat aktivitas warga negara bernilai produktif. Hal ini biasa diasosiasikan pada pemberian upah atau gaji bagi para pekerja yang saat ini lumrah diterjemahkan ke dalam mekanisme upah minimum regional (UMR). Jika kita melihat sejarah mengenai bagaimana *adil* dalam pemberian upah ini, perlu kita lihat dinamika yang ada di Indonesia. Pada masa lalu tersedia jalan pintas untuk mendefinisikan upah yang "adil" itu. Dalam sistem politik otoriter seperti Orde Baru, keadilan dalam pengupahan haruslah sesuai dengan apa yang dipatok dan dirumuskan penguasa.

Bukan hanya buruh yang harus taat, melainkan juga seluruh kelompok sosial lain. Namun, dalam alam demokrasi seperti sekarang, kata-kata penguasa tentu bukanlah sabda atau kata akhir.<sup>35</sup>

Ada perbedaan yang mendasar dalam penentuan mekanisme 'upah yang berkeadilan' di masa Orde Baru dan Reformasi, yaitu sistem politik yang demokratis. Sistem otoriter kala Orde Baru memaksa konsep keadilan adalah mutlak dari presiden dan tidak dapat diganggu gugat. Sementara di era Reformasi dengan sistem politik yang mulai bergerak menuju demokrasi, konsep keadilan, termasuk penentuan upah di dalamnya, merupakan perjalanan yang dinamis dan bahkan hingga saat ini masih terus diperbaiki sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masyarakat yang memandang bahwa keadilan belum ditegakkan bagi mereka akan menyuarakan aspirasinya kepada negara dengan salah satu motivasinya adalah untuk *mengingatkan* negara bahwa negara tidak boleh absen dalam menjamin kehidupan yang layak bagi seluruh warga negara.

Di dalam mukadimah konstitusi negara Indonesia, jelas disebutkan bahwa:

"...untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan **keadilan sosial**, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia... dengan berdasar kepada: ...serta dengan mewujudkan suatu **keadilan sosial** bagi seluruh rakyat Indonesia."

Setidaknya ada dua tujuan yang diinginkan oleh negara dalam konteks menyelenggarakan keadilan sosial, yaitu untuk cita-cita universal akan dunia yang tertib berdasarkan keadilan sosial, dan juga keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita tersebut

---

35 Makmur Keliat, "Makin Adil?" dimuat pada harian Kompas, 10 Februari 2012

juga dituliskan dalam konstitusi negara salah satunya dalam Pasal 27 yang mengatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh penghidupan serta kehidupan yang layak. Penghidupan dan kehidupan yang layak seringkali dirujuk kepada tingkat kesejahteraan rakyat; bagaimana pemerataan kesejahteraan dilaksanakan; bagaimana akses untuk memperoleh kebutuhan dasar dan pelayanan dasar; serta indikator lain yang tidak bisa diukur secara kuantitasnya saja, tetapi kualitas pemenuhan kebutuhan. Namun yang ada saat ini permasalahan utamanya terletak pada bagaimana keadilan sosial bagi urusan dalam rumah tangga bisa tercapai sebelum menyuarakan keadilan sosial bagi dunia. Dalam sistem politik demokrasi yang Indonesia sedang alami saat ini, ada beberapa permasalahan yang muncul terutama dalam kaitan peranan negara dalam menentukan upah yang adil. Setidaknya ada dua jebakan besar yang dihadapi sistem politik demokratis dalam merumuskan upah yang adil.

Jebakan pertama terkait kuatnya keinginan mengaitkan kebijakan upah dengan semangat pasar. Hal ini menyuratkan bahwa dalam hal penentuan upah, negara membiarkan mekanisme pasar untuk bekerja. Maksudnya, pihak yang berurusan langsung dengan pasarlah yang menentukan upah yang akan diterima, tentunya dihasilkan dari interaksi antara individu pekerja dengan perusahaan. Setidaknya ada dua alasan mengapa mekanisme pasar ini seringkali dipandang sebagai mekanisme "terbaik" dalam menentukan besaran upah bagi pekerja. Alasan pertama, watak mekanisme interaksi di pasar disebutkan berlangsung secara sukarela tanpa paksaan. Alasan lain, pasar dikonsepsikan sangat efisien. Jika dibiarkan bekerja sepenuhnya, pasar lalu dianggap menjadi mekanisme terbaik untuk pendistribusian "keadilan".<sup>36</sup> Dalam hal ini, negara seolah-olah tidak ingin ambil pusing dalam menentukan nasib pekerja dan menyerahkan begitu saja kepada pasar. Jika demikian yang terjadi, konsep keadilan akan sangat ditentukan oleh bagaimana perusahaan memandang pertimbangan *cost and benefit* bagi perusahaannya atau dengan kata lain, konsep keadilan bagi perusahaan adalah memberikan upah seminimal mungkin untuk

---

36 *Ibid.*

menekan biaya produksi dan pekerja dengan terpaksa menerima besaran upah yang ditentukan oleh perusahaan - sekalipun dirasa tidak adil oleh pekerja namun itu lebih baik daripada mereka tidak menerima penghasilan atau menganggur.

Jika demikian yang terjadi, arah pemikiran konsepsi keadilan sosial yang akan muncul adalah adanya *invisible hand of justice* (keadilan tangan gaib). Jika argumen "tangan keadilan gaib" ini dipakai sebagai rujukan, negara tentu saja dianggap tak perlu campur tangan dalam mendistribusikan kesejahteraan, termasuk dalam isu pengupahan. Sejauh menyangkut intervensi negara, gagasan "tangan keadilan gaib" ini biasanya hanya menganjurkan intervensi "minimum". Negara hanya diizinkan mentransfer kesejahteraan bagi orang-orang yang tak dapat mendukung kelangsungan hidupnya. Namun, istilah intervensi "minimum" ini pun tidak didorong oleh pertimbangan moral, tetapi lebih karena pertimbangan stabilitas politik. Campur tangan "minimum" dilakukan hanya untuk mencegah agar tidak terjadi pergolakan politik dan bukan karena pertimbangan moral.<sup>37</sup>

Jebakan kedua terkait adanya upaya untuk menghubungkan gagasan upah yang "adil" dengan semangat komunitarian. Intinya, kebijakan "upah" yang adil itu perlu dihubungkan dengan keragaman sosial-kultural yang terdapat di masyarakat. Asumsi dasar pengikut komunitarian ini diletakkan pada gagasan berikut: keadilan bukanlah merupakan konsep tunggal. Apa yang dimaksud "adil" di suatu komunitas bisa jadi dipandang tidak "adil" di komunitas lain. Selain itu, redistribusi kesejahteraan bukan sekadar soal upah semata, melainkan juga menyangkut aspek kesejahteraan lain. Asumsi berikutnya, setiap komunitas memiliki kapasitas untuk membuat konsensus. Karena itu, kelompok ini menolak logika redistribusi kesejahteraan yang bersifat tunggal dan universal yang dibuat oleh negara.

Kedua jebakan itu sebenarnya bermuara pada suatu mimpi besar yang sama, yaitu berusaha untuk mewujudkan gagasan tentang "keadilan tanpa negara". Gagasan seperti ini bukan hanya problematik secara akademik, secara politik juga sangat berseberangan dengan

---

37 *Ibid.*

semangat konstitusional negeri ini yang memandatkan keadilan sosial sebagai bagian dari tanggung jawab negara. Keadilan *a la* pasar sejatinya adalah motif yang dilakukan oleh pasar untuk mengakumulasi modal dan keuntungan yang lebih besar. Logikanya, tidak ada perusahaan yang mencukupkan operasionalisasi perusahaannya pada tingkatan keuntungan tertentu demi memberikan kesejahteraan bagi pekerja dan menciptakan lapangan kerja, justru perusahaan ingin terus memperoleh laba yang makin besar dan sebesar mungkin. Begitu juga dengan keadilan *a la* komunitas. Keadilan komunal hanya akan mendorong pada sentiment kelompok dan adanya pandangan eksklusivisme bahwa “urusan daerah hanya untuk putra daerah” baik dari segi politik, ekonomi, dan sebagainya, yang mengakibatkan memudarnya komunitarian sebagai suatu bangsa.

Tentunya jika negara benar-benar terperangkap dalam jebakan tersebut, maka fungsi negara sebagai pendistribusi kesejahteraan dan penjamin kehidupan dan penghidupan yang layak bagi rakyatnya tidak berjalan. Karena itu, tidak ada cara lain untuk melawan dua gagasan tersebut kecuali dengan menciptakan tangan keadilan negara menjadi lebih *visible*, lebih tampak. Namun, gagasan tangan keadilan negara yang tampak itu bukan berarti kembali ke masa Orde Baru yang sekadar terfokus pada penetapan tingkat upah minimum. Lebih dari itu, tangan keadilan negara harus dapat diperluas sehingga dapat menjangkau tindakan-tindakan konkret untuk mewujudkan fungsi-fungsi kesejahteraan yang harus dijalankan dan diberikan negara kepada setiap warganya. Oleh sebab itu, diperlukan peranan negara yang mampu mendukung fungsi negara itu sendiri sebagai penyedia dan pendistribusi kesejahteraan bagi rakyatnya.

Intervensi yang dilakukan negara bisa ditafsirkan sebagai dua hal sekaligus; positif dan negatif. Intervensi positif terjadi jika negara bersedia menjalankan kewajibannya untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan memberikan kehidupan yang layak bagi warganya. Kewajiban-kewajiban ini biasanya ditempatkan di bawah kategori hak-hak sosial ekonomi warga. Namun di sisi lain, intervensi negara juga bisa dipandang negatif. Ia disebut negatif jika negara mengeluarkan berbagai regulasi yang membatasi hak-hak sipil dan politik warganya,

misalnya melalui pembatasan hak warga untuk bebas dari tindak kekerasan dan rasa takut maupun untuk menyuarakan pemikiran dan pendapatnya. Regulasi semacam ini ditolak penggiat HAM dan kampiun demokrasi karena dapat menghasilkan konstruksi berpikir bahwa negara merupakan pemegang otoritas dan wibawa moral. Oleh sebab itu, penting bagi negara untuk memikirkan bagaimana keseimbangan dalam memberikan intervensi dalam hak kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan. Negara yang ideal adalah negara yang mampu meminimalisasi intervensi negatifnya dan memaksimalkan intervensi positifnya.<sup>38</sup>

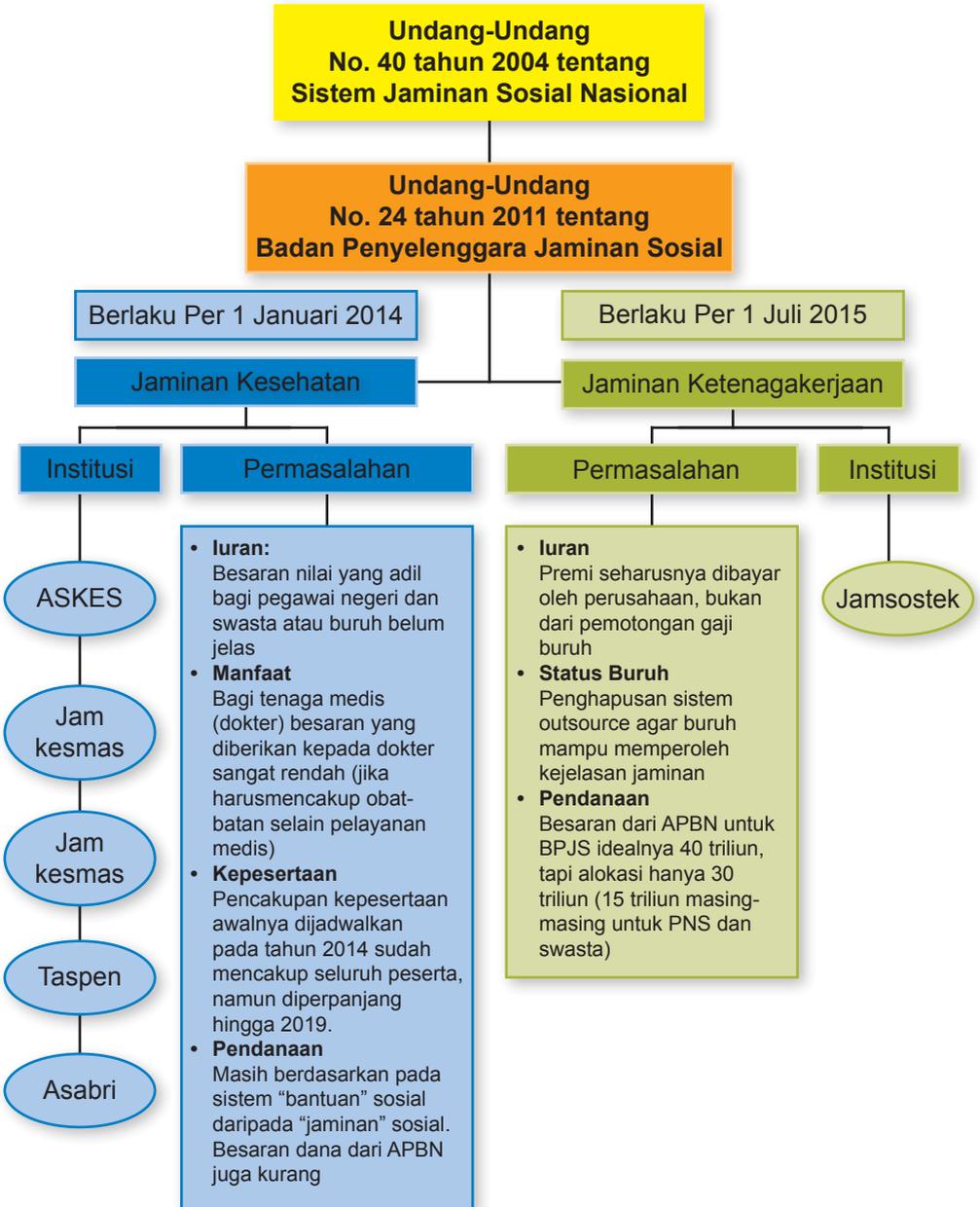
Jika melihat kasus dalam hal penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia, mulai tahun 2014, berlaku sistem jaminan kesehatan dalam skema BPJS Kesehatan yang mencakup seluruh lapisan masyarakat dengan berbagai profesi, dan BPJS Ketenagakerjaan yang akan berlaku di tahun 2015. Pemerintah Indonesia telah membangun sistem jaminan sosial nasional berdasarkan UU nomor 40 tahun 2004 yang kemudian diikuti dengan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BJPS) berdasarkan UU nomor 24 tahun 2011. Secara ringkas, BJPS dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu: BJPS Kesehatan dan BJPS Ketenagakerjaan. Adanya BPJS ini merupakan sinyal adanya intervensi negara yang bersifat positif untuk mulai memberikan jaminan atas kehidupan yang layak bagi seluruh rakyatnya. Perjuangan panjang untuk disahkannya RUU tentang jaminan sosial menjadi UU ini memerlukan proses politik yang panjang di mana baru pada tahun 2011 DPR mengesahkan UU tentang penyelenggaraan BPJS. Secara ideal, adanya BPJS ini merupakan langkah yang baik dari pemerintah untuk mulai memperhatikan keberlangsungan hidup rakyatnya. Namun secara praktik, karena memang baru berjalan per 1 Januari 2014, secara operasional BPJS masih memiliki beberapa kendala. Telaah singkat mengenai sistem jaminan sosial nasional menunjukkan adanya beberapa kendala. Untuk BJPS Kesehatan, beberapa perdebatan

---

38 Uraian lebih lengkap mengenai tipe pilihan intervensi negara bisa dilihat dalam artikel Makmur Keliat, *"Gerak Bandul Intervensi Negara"*, yang dimuat dalam harian Kompas, 16 Mei 2006

muncul terkait dengan: (1) besaran nilai iuran yang adil bagi pegawai negeri dan swasta atau buruh yang belum jelas, (2) manfaat bagi tenaga medis yang rendah, terutama jika mencakup pula obat-obatan selain pelayanan medis, (3) cakupan kepesertaan, dan (4) masalah pendanaan yang minim dari APBN sehingga lebih terkesan sebagai bantuan sosial daripada jaminan sosial. Untuk BJPS Ketenagakerjaan, beberapa masalah yang diidentifikasi antara lain: (1) pembayaran premi yang harus dipotong dari gaji buruh dan bukan ditanggung perusahaan, (2) status buruh *outsourcing* agar mendapat kejelasan jaminan, dan (3) alokasi APBN yang rendah. Di bawah ini adalah skema pemberlakuan BPJS beserta hambatan yang hingga saat ini masih ada.

### Gambar 3. 1 Skema Perjalanan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial



## Prioritas Negara: Investasi bagi Kebutuhan Dasar

Studi yang berkembang dewasa ini banyak mempertanyakan apakah memang hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan pemenuhan kebutuhan dasar oleh negara bagi rakyatnya bersifat *trade-off*? Apakah pertumbuhan ekonomi yang tinggi justru akan mengakibatkan terbaikannya upaya pemenuhan kebutuhan dasar? Jawabannya akan berbeda-beda antara kasus satu dengan lainnya. Kebutuhan dasar (*basic needs*) meliputi sandang, pangan, papan, dan sebagainya yang menyangkut kemampuan bertahan hidup seorang manusia, sementara pelayanan dasar (*basic services*) meliputi pendidikan, kesehatan, dan akses terhadap kebutuhan lain yang mendukung kualitas survival dari manusia. Karena itu, sifat natural dari kebutuhan dasar dan pelayanan dasar ini merupakan ukuran untuk melihat seberapa baiklah penghidupan dan kehidupan yang layak bagi masyarakat. Namun yang menjadi variabel penting adalah kebijakan yang diambil pemerintah untuk memprioritaskan kebutuhan dalam negerinya. Kebijakan redistributif bagi rakyat yang dibutuhkan untuk mengamankan peningkatan kesejahteraan di negara-negara dengan ekonomi berkembang akan mampu mengubah insentif bagi investasi privat yang dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, pertumbuhan yang seharusnya memberikan manfaat bagi setiap orang di dalam masyarakat.<sup>39</sup> Dalam pandangan ini, beberapa ketimpangan mungkin saja akan menjadi konsekuensi logis dari upaya untuk mendistribusikan sumber daya dan kesempatan yang diarahkan untuk menyelenggarakan sistem ekonomi yang menguntungkan bagi semua pihak.

Di sisi lain, jika fokus pemerintah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonominya, hal-hal seperti kesejahteraan dan kesempatan untuk terlibat di dalam sistem yang ada justru terabaikan dan malah efek negatif yang dihasilkan dari pengabaian faktor kualitatif tersebut akan lebih besar untuk mengarahkan pada produktivitas

---

39 Loren A. King, "Economic Growth and Basic Human Needs", *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 2 (Jun., 1998), hal. 386

ekonomi yang melemah.<sup>40</sup> King juga menyebutkan bahwa dengan negara memprioritaskan investasi pada pemenuhan kebutuhan dasar dan peningkatan pada kesejahteraan rakyat justru akan mengarah kepada produktivitas pekerja yang lebih meningkat. Investasi dalam kebutuhan mendasar dan pelayanan ditujukan untuk meningkatkan produktivitas jangka panjang dan pertumbuhan ekonomi. Asumsi King didasarkan pada keyakinannya bahwa prioritas untuk menyejahterakan rakyat harus diutamakan dari pada peningkatan pertumbuhan ekonomi. Asumsi ini berangkat dari pemikiran bahwa jika pertumbuhan ekonomi diutamakan di atas pengupayaan kesejahteraan rakyat, maka sebenarnya yang diperoleh adalah pertumbuhan semu atau jangka pendek saja. Sementara di sisi lain, efek yang ditimbulkan adalah makin buruknya pemerataan kesejahteraan yang ada bagi rakyatnya. Investasi negara dalam bidang kesejahteraan sosial dan materi dasar bagi rakyatnya dimotivasi oleh pertimbangan untuk menciptakan infrastruktur ekonomi yang baik serta untuk pemenuhan hak-hak dasar bagi seluruh rakyat untuk mendapatkan kesempatan memenuhi kebutuhan mereka. Hal tersebut akan menjadi pondasi yang kuat bagi negara untuk mampu menciptakan kondisi ekonomi yang bermanfaat bagi semua pihak tentunya dalam jangka waktu yang panjang. (Bahasan mengenai tanggung jawab dan kebijakan ekonomi yang harus diambil oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan ketimpangan dan kesejahteraan di Indonesia akan diuraikan dalam bab berikutnya.)

Hal yang menjadi masalah bagi Indonesia saat ini yang masih berada dalam proses pendewasaan demokrasi adalah bagaimana proses politik yang ada mampu mempengaruhi kebijakan yang pro terhadap peningkatan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya. Studi yang dilakukan oleh Moon dan Dixon (1985) meneliti bagaimana proses politik yang ada di suatu negara mempengaruhi tingkat kesejahteraan dari individu di negara tersebut. Mereka meletakkan tiga jawaban untuk pertanyaan, “negara macam apa yang mampu memberikan tingkat kesejahteraan tertinggi bagi rakyatnya?”. *Pertama*, jawaban mereka fokus kepada *size* atau *strength* dari aparaturnya sebagai

---

40 *Ibid.*

entitas legal tertinggi dalam menerjemahkan potensi produktif yang dimiliki negaranya terhadap luaran kesejahteraan. *Kedua*, model negara yang menekankan aspek prosedural dari sistem politik daripada kekuatan finansial dari negara dengan menghubungkan hasil dalam hal kesejahteraan yang berhasil dilakukan dalam mendistribusikan kekuatan politis secara relatif merata yang dihasilkan oleh demokrasi politik. Sementara, model *ketiga* menyaratkan bahwa orientasi ideologis dari elit yang memegang kekuasaan – biasanya dilakukan dengan membandingkan sistem “kiri” dan “kanan”.<sup>41</sup> Asumsi dasar mereka mengenai kesejahteraan adalah kepuasan atas terpenuhinya *basic needs* bagi para individu di suatu negara. Selama ini untuk mengukur tingkat kesejahteraan biasanya menggunakan indikator pendapatan per kapita. Hal ini kemudian menjadi masalah bagi kelompok yang menilai bahwa angka yang menunjukkan pendapatan per kapita tersebut tidak selamanya menunjukkan kualitas dari kesejahteraan atau kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi kehidupan masyarakat. Pendapatan per kapita tidak mampu menunjukkan distribusi dari kesejahteraan.

Para ilmuwan kebanyakan telah sepakat bahwa sistem ekonomi yang berorientasi pada pasar telah lebih cenderung menghasilkan ketimpangan baik pada lintas kelas, sektoral, maupun geografis.<sup>42</sup> Oleh sebab itu, penting bagi negara untuk mengeluarkan kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sementara atau akselerasi pertumbuhan ekonomi tanpa prioritas pada bidang kebutuhan dasar individu. Intervensi negara harus ada pada bidang tersebut. Negara harus memperoleh kepercayaan dari rakyatnya untuk melakukan fungsi intervensi positif untuk memenuhi kebutuhan dan pelayanan dasar bagi rakyatnya. Namun negara juga tidak bisa memanfaatkan kepercayaan yang telah diberikan oleh rakyatnya untuk melakukan

---

41 Bruce E. Moon and William J. Dixon, “Politics, the State, and Basic Human Needs: A Cross-National Study”, *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4 (Nov., 1985), hal. 661-662

42 Seperti dikutip oleh Moon dan Dixon (*Ibid*), bahwa kesimpulan ini bisa diperoleh dari berbagai kaca mata. Perspektif fungsionalis maupun perspektif yang lebih radikal – perspektif kelas – sepakat bahwa ketimpangan pendapatan yang ada berawal dari ketidaksetaraan atas akses terhadap produktivitas.

tindakan penyalahgunaan. Negara harus melakukan intervensi dalam bentuk pemberdayaan rakyat untuk memberikan pemicu agar masyarakat mampu mengembangkan diri dan memperoleh akses dan kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Kondisi inilah yang dicita-citakan sebagai keadilan sosial, di mana setiap lapisan masyarakat mampu memenuhi kebutuhan dasar dan memperoleh akses terhadap pelayanan dasar tersebut.

Jika dikaitkan dengan penerapan konsep keadilan sosial di Indonesia, kebijakan yang diambil pemerintah saat ini untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui kebijakan bantuan langsung tunai (BLT), semisal, bukanlah kebijakan yang tepat. Ada beberapa efek domino yang bisa muncul akibat pemberian kebijakan bantuan langsung tunai tersebut bagi masyarakat. Dari sisi ekonomi, pemberian bantuan langsung tunai tidak memicu masyarakat untuk meningkatkan kualitas diri mereka agar mampu memperoleh pekerjaan yang layak. Bantuan langsung tunai yang dikeluarkan untuk menanggulangi kemiskinan tidak tepat dilakukan karena hanya akan membuat masyarakat yang memperoleh bantuan tersebut pasif dalam arti menanti bantuan dari pemerintah. Efek lainnya adalah pemborosan anggaran yang tidak produktif. Pemberian BLT hanya bersifat satu arah di mana masyarakat hanya menerima tanpa adanya kewajiban yang harus dikerjakan agar uang yang diterima mampu menghasilkan sesuatu yang lebih dari sekadar uang pemberian. Pada tahun 2012, besaran BLT yang diambil dari APBN mencapai 30,6 triliun rupiah yang dikeluarkan untuk membantu masyarakat miskin akibat dinaikkannya harga bahan bakar minyak. Belum lagi pendanaan BLT ini yang berasal dari utang pemerintah yang sebenarnya program ini akan memberatkan keuangan negara. Dari sisi psikologis, pemberian BLT tersebut justru menunjukkan perendahan martabat manusia, karena masyarakat miskin diperlakukan layaknya pengemis yang membutuhkan bantuan uang. Mental masyarakat yang diajarkan untuk memperoleh uang secara "instan" tanpa adanya usaha akan tumbuh. Hal ini jelas tidak akan memicu masyarakat yang produktif yang mampu memberdayakan potensi yang dimiliki secara penuh untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Negara dalam hal ini salah menafsirkan bagaimana meningkatkan

kesejahteraan masyarakatnya. Terlepas dari banyaknya penyalahgunaan dari BLT baik dari tahapan pendistribusian kepada masyarakat oleh birokrat terkait maupun dana yang 'salah sasaran', negara ternyata *absen* dalam melakukan investasi untuk mendorong adanya keadilan sosial dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar bagi rakyatnya. Mengapa demikian? Menurut Rosen, apa yang dilakukan negara dalam kaitannya dengan BLT bukanlah upaya untuk menegakkan keadilan namun lebih pada tindakan amal (*charity*).<sup>43</sup> Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah haruslah bersifat pemberdayaan dan bernilai investasi. Artinya, program untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat seharusnya yang bermotif menggerakkan masyarakat terutama dalam hal infrastruktur dan perbaikan sumber daya manusia untuk meningkatkan potensi dari masyarakat yang pada akhirnya akan menghasilkan tenaga kerja yang lebih baik. Dengan adanya tenaga kerja yang lebih baik, maka roda ekonomi pun juga akan lebih mudah untuk diputar untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Investasi sosial tersebut adalah dengan menyelenggarakan kesempatan yang lebih terbuka dan mudah dijangkau oleh masyarakat dalam upayan pemenuhan kebutuhan dasar. Masyarakat yang mampu menjangkau akses terhadap sandang, makanan yang bergizi, dan perumahan yang layak untuk ditempati serta memiliki kemudahan untuk mendapatkan akses berobat ketika sakit dan pendidikan yang berkualitas, akan mampu menjadi masyarakat yang tidak menjadi beban akut negara, melainkan menjadi subjek terhadap keadilan sosial yang diarahkan oleh kebijakan negara yang tepat sasaran. Jadi, jika dikaitkan dengan analisis Moon dan Dixon tentang bagaimana negara yang mampu memberikan kesejahteraan tertinggi bagi rakyatnya, jawaban yang sesuai dengan realita di Indonesia adalah kemampuan dan kapasitas negara dalam

---

43 Frederick Rosen, "Basic needs and Justice", *Mind*, New Series, Vol. 86, No. 341 (Jan., 1977), hal. 90. Rosen menganalogikan perbedaan justice dengan charity dengan menggambarkan ilustrasi di mana ketika ada pendaki gunung yang kelelahan dan tersesat, kemudian kita membawanya ke rumah kita dan kita bantu untuk pulih, apa yang kita lakukan adalah amal (*charity*), sementara apa yang disebut dengan keadilan (*justice*) bukanlah memberikan bantuan namun memberdayakan.

mengeluarkan kebijakan untuk membaca potensi masyarakat agar bisa digerakkan untuk memperoleh hasil dalam bidang kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Jawaban kedua dan ketiga yang diformulasikan oleh Moon dan Dixon tidak mungkin dilaksanakan karena membutuhkan restrukturisasi yang lebih mendasar dalam penyelenggaraan negara, khususnya kalau mensyaratkan untuk menjadi negara yang berideologi sosialis.

Wacana perdebatan yang hingga kini masih berkembang adalah untuk mengurangi besaran subsidi di sektor energi agar bisa dimanfaatkan di sektor-sektor yang berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan dan pelayanan dasar. Berdasarkan APBN 2014, anggaran untuk subsidi dalam sektor energi sebesar 211 triliun rupiah. Kalangan yang menolak pengurangan subsidi dalam sektor energi berpendapat bahwa permasalahannya bukan pada subsidi, tapi pada pengelolaan APBN yang seringkali bocor yang akhirnya menghasilkan pemborosan. Selain itu, argumen bahwa rakyat yang akan menjadi korban jika subsidi terhadap energi dikurangi karena selama ini subsidi yang ada membantu rakyat agar mampu menjangkau bahan bakar dengan harga yang tidak memberatkan. Alasan lain yang menolak pengurangan subsidi energi adalah carut marut pengelolaan sumber daya energi di Indonesia; mulai dari perencanaan dalam Cetak Biru hingga tahap eksplorasi dan penjualan. Akan tetapi, tidak semua pihak mendukung untuk dilanjutkannya subsidi energi dan tidak dikurangi besarnya. Kalangan yang menyetujui adanya pengurangan subsidi sektor energi berpendapat bahwa selama ini anggaran negara terlalu berat untuk menopang beban yang disebabkan subsidi dalam sektor energi. Untuk menekan agar harga bahan bakar tetap rendah, pemerintah membebani anggarannya sendiri dengan memberikan suntikan subsidi yang sangat besar tiap tahunnya. Selama ini subsidi dalam sektor energi dinilai salah sasaran sebab dalam praktiknya, pihak yang menikmati subsidi tersebut justru pihak yang dinilai mampu membeli bahan bakar dengan harga yang lebih tinggi atau harga yang tidak mendapatkan suntikan subsidi. Selain itu, pendapat yang menyetujui untuk dilakukan pengurangan subsidi dalam sektor energi berasumsi bahwa jika subsidi energi bisa dialihkan kepada sektor lainnya, terutama pada

sektor infrastruktur ataupun pemenuhan kebutuhan dasar bagi rakyat, anggaran tersebut akan lebih bermanfaat dan akan menguntungkan dalam jangka panjang. Selain itu, dengan pengalihan besaran subsidi ke sektor yang lebih menguntungkan dalam jangka panjang tersebut akan menghasilkan APBN yang sehat karena tercatat bahwa dari data Badan Pusat Statistik menyebutkan, penyebab utama laju inflasi tahun 2013 yang mencapai 8,38 persen adalah kenaikan harga bahan bakar minyak bersubsidi dengan andil atas inflasi sebesar 1,17 persen.<sup>44</sup> Oleh sebab itu, pemberian subsidi dalam sektor energi bisa jadi merupakan solusi, namun hal tersebut hanya berlaku dalam jangka pendek. Sementara jika alokasi subsidi energi bisa dialihkan ke sektor lain untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat bukan dengan memberikan BLT namun dengan memberikan program yang lebih produktif, maka solusi yang seperti ini akan bertahan lebih lama.

## **Gerakan Buruh Indonesia: Mencari Keadilan**

Gerakan menuntut keadilan tidak akan lepas dari bagaimana dinamika kelompok buruh dalam memperjuangkan haknya terutama dalam skema keamanan sosial. Keamanan sosial yang dimaksud mencakup penghasilan yang diperoleh, mekanisme pensiun, asuransi kesehatan, dan aspek sosial lainnya. Sampai saat ini, gerakan kelompok buruh untuk mendapatkan keadilan sosial bagi kehidupan mereka makin berkembang pesat terutama sejak diberlakukannya sistem perdagangan terbuka yang ternyata membawa lebih banyak kerugian bagi kaum buruh. Gerakan buruh ini bertujuan untuk menekan pemerintah agar membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan pemenuhan keadilan dan kesejahteraan sosial. Di negara-negara maju, gerakan buruh bisa jadi sudah memperoleh tempat secara politik dengan mendirikan partai buruh. Namun di Indonesia, aspirasi kelompok buruh tidak mampu didirikan dalam suatu partai – setidaknya partai buruh pada pemilu 1999

---

44 Gubernur BI imbau pemerintah kurangi subsidi BBM” diakses dari <http://www.antarane.ws.com/berita/421209/gubernur-bi-imbau-pemerintah-kurangi-subsidi-bbm> Rabu, 12 Maret 2014, 21:34 WIB

tidak bertahan hingga saat ini. Kelompok buruh merupakan salah satu kekuatan sosial yang jumlahnya cukup signifikan di Indonesia. Data dari BPS menunjukkan bahwa jumlah buruh di Indonesia mencapai 41 juta atau 22% dari total jumlah pemilih di Indonesia. Sayangnya, besarnya kuantitas buruh tersebut tidak dengan serta merta berubah menjadi kekuatan yang signifikan dalam politik. Buruh cenderung termarginalkan dalam politik di Indonesia. Hal ini merupakan sebuah ironi. Pada periode Orde Baru, kekuatan buruh terstruktur dengan baik dan terkooptasi oleh pemerintahan Soeharto sehingga suaranya dengan mudah dapat diredam. Pasca Soeharto, kekuatan buruh masih tetap terpinggirkan meskipun telah terjadi perubahan tatanan politik yang nyata.

Beberapa penyebab yang dapat diidentifikasi berkontribusi pada minimnya kekuatan buruh dalam politik tersebut antara lain: terpecahnya kelompok buruh ke dalam beberapa kelompok yang lebih kecil dan terpecahnya kepentingan buruh ke dalam beberapa kepentingan yang lebih sempit. Identifikasi lain menunjukkan bahwa upaya untuk menyatukan buruh dalam satu kekuatan politik di Indonesia, seperti yang dilakukan di beberapa negara, mengalami kegagalan, seperti dalam kasus pembentukan partai buruh. Pengalaman di negara-negara lain, misalnya di Eropa, memperlihatkan bahwa kelompok-kelompok buruh pada dasarnya terbagi dalam dua kubu. Kubu pertama adalah kelompok buruh yang membangun ideologis nilai-nilai agama sedangkan kelompok kedua berbasis sosial-demokrat. Kedua kubu mampu membangun jembatan untuk bergabung ke dalam satu kekuatan politik untuk mengedepankan aspirasi buruh. Meski mengalami perpecahan, kelompok buruh di Indonesia, secara mendasar, memiliki kesamaan agenda, yaitu: jaminan pekerjaan (*job security*), jaminan pendapatan (*income security*), dan jaminan kesejahteraan (*social security*). Ketiga agenda tersebut merupakan sebuah kesatuan yang harus diperjuangkan dalam berbagai kegiatan buruh, termasuk mendorongnya ke dalam proses politik. Sejauh ini, kelompok buruh cenderung memilih menggunakan strategi keterikatan informal dengan partai politik dalam memperjuangkan agenda-agenda mereka dan membangun keterikatan aksi dengan kelompok-kelompok sosial

lain, terutama mahasiswa, dalam melaksanakan aksi di jalanan. Pilihan untuk tidak membangun keterikatan formal dengan partai politik tersebut membuat agenda-agenda buruh tidak nampak dalam platform partai-partai politik dan memberikan ruang bagi munculnya aktivitas kelompok buruh di jalanan. Analisis dan observasi yang dilakukan terhadap tiga agenda ini menunjukkan beberapa kekhasan.

Pertama, pritoritas untuk memberikan penekanan pada aksi tampaknya telah didorong oleh suatu keinginan agar tiga agenda perjuangan itu harus secara formal menjadi domain perjuangan negara. Negara dipandang lalai dan belum secara formal memberikan ruang bagi perwujudan tiga agenda tersebut. Ini berarti pula, terdapat persepsi yang sangat kuat bahwa partai politik sejauh ini belum bisa diharapkan untuk berperan secara maksimal untuk mengisi ruang kosong negara tersebut.

Kedua, kelompok buruh berpandangan bahwa ketiga agenda itu harus dirancang sebagai satu kesatuan. Tidak terdapat skala prioritas dari ketiga agenda perjuangan tersebut. Kelompok buruh menyatakan bahwa ketiganya mempunyai prioritas yang sama, karena masing-masing hanya dapat dirasakan manfaatnya ketika hal yang lain terpenuhi. Masalah *outsourcing* misalnya adalah masalah regulasi dan *law enforcement*. Namun pada saat yang sama dapat membuat ketidakpastian dalam pekerjaan (*job security*) dan memberikan hambatan untuk menciptakan upah buruh yang layak (*income security*).

Ketiga, menyangkut *outsourcing*, kelompok buruh berpandangan bahwa *outsourcing* harusnya dilarang dan dilakukan semata karena tidak terdapatnya keterampilan yang dibutuhkan. Karena itu aturan main (*rule of the game*) harus sangat retsriktif da, buruh merasa banyak hal bisa dibuat untuk mengatur *outsorcing* itu. Namun Indonesia cenderung mengakomodasi peraturan apa saja sehingga menciptakan ketidakjelasan prinsip penggunaan mekanisme *outsourcing*.

Keempat, menyangkut pemenuhan *social security*, kelompok buruh berpandangan bahwa ketentuan perundangan ini sesungguhnya sudah diratifikasi sebagai suatu keputusan politik yang mengikat, Terdapat dua instrumen utama untuk pelaksanaannya yaitu badan kesehatan dan ketenagakerjaan. Badan kesehatan bekerja untuk kesehatan seluruh

warga. Sedangkan badan ketenagakerjaan berperan untuk mengurus masalah pensiun, tunjangan hari tua, lapangan pekerjaan dan lain-lain. Persoalannya adalah pada penerapannya. Kelompok buruh mempertanyakan mengapa penerapannya dilakukan secara bertahap misalnya dalam masalah kesehatan seluruh rakyat. Kenapa dijalankan untuk jangka waktu atau hitungan tahun tertentu?. Buruh juga mempertanyakan mengapa kementerian pertanian dan kementerian lainnya, tidak mengambil peran, hanya menteri kesehatan yang mengambil *domain* tersebut? Akibatnya buruh merasa pemahaman masalah ini menjadi sangat teknis soal anggaran, bukan tataran implementasi bagi semua warga.

Kelima, dalam memperjuangkan tiga agenda itu hubungan partai politik dengan buruh adalah unik dan cenderung longgar. Dalam agenda *social security* misalnya, gerakan serikat buruh mencoba mempromosikannya dengan dengan membuat "aliansi". Aliansi yang dirancang tidak hanya bergerak dengan sesama serikat buruh, tetapi juga dengan petani, mahasiswa (BEM) dan jaringan-jaringan NGO. Produk dari pengembangan jejaring aliansi itulah yang kemudian melahirkan Komite Aksi Jaminan Sosial. Aliansi ini bersinergi tidak secara formal dengan partai. Partai dipandang tidak (belum) dapat mengambil roh dari tiga agenda perjuangan buruh tersebut, terutama terkait dengan agenda *social security*. Pola jejaring yang dibangun dengan partai adalah melalui figur atau tokoh tertentu dari setiap partai. Tokoh dalam parlemen tersebut berkolaborasi dengan jaringan ini, dimotori oleh serikat buruh, yang lebih memahami konteks dan konten *social security*. Menurut pandangan kelompok buruh, seharusnya, seluruh agenda perjuangan buruh ini diangkat dan berasal dari dalam tubuh partai, yang dicantumkan sebagai *platform*. Tapi hal ini tidak berjalan. Oleh karena itu ruangan tersebut diisi oleh gerakan serikat buruh.

Keenam, agenda *income security*, pada dasarnya bertujuan untuk menolak kebijakan upah rendah dan memperjuangkan upah layak. Struktur upah layak harus dirancang bagaimana menghitung komponen-komponen upah layak. Sekarang sudah ada dalam bentuk komponen 'kebutuhan hidup layak.' Namun, jumlah komponen dan kualitas setiap komponen, masih menjadi bahan perdebatan. Di Eropa, terutama di

partai Sosial Demokrat, komponen hidup layak ini pasti diangkat oleh partai. Tetapi di Indonesia menurut kelompok buruh agenda perjuangan ini tidak diangkat dan dilupakan oleh partai politik.

Ketujuh, terdapat kesadaran tentang keterbatasan dari penekanan aksi ekstra-parlementer. Kelompok buruh menyadari bahwa mereka harus terwakili dalam pemerintahan. Mengingat buruh tidak memiliki partai pada saat ini, maka keterwakilan itu tampaknya cenderung untuk diarahkan pada institusi eksekutif. Dalam kerangka politik, terdapat empat kementerian yang dipandang dapat membantu kelompok buruh untuk mencapai ketiga hal tersebut. Pertama adalah kementerian tenaga kerja untuk regulasi dan proteksi. Kedua, yaitu kementerian UKM dan koperasi. Hal ini karena basis dari *income security* yang selalu dipertaruhkan adalah tingkat harga yang tidak dapat dikontrol, tidak seperti di negara-negara Nordic yang mempunyai sistem koperasi dengan harga yang terjangkau. Ekonomi koperasi dan UKM menjadi penting untuk memberi pilihan komoditas murah bagi kelompok buruh. Kementerian ketiga adalah kementerian pertanian untuk memperjuangkan kepentingan buruh tani. Kementerian keempat adalah kementerian perumahan untuk menjamin ketersediaan perumahan bagi buruh.

Kedelapan, kelompok buruh berpandangan bahwa kepentingan riil dari kelompok buruh dalam demokrasi adalah untuk memastikan kepentingan buruh masuk dan menjadi bagian dari kerangka *power sharing*. Kelompok buruh menjadi penting pada titik antara untuk setuju masuk dalam kekuasaan, terutama untuk memberikan kontribusi. Kelompok buruh belum menjadi bagian dalam proses demokrasi Indonesia dan hanya baru menjadi bagian. Oleh karena itu, dibutuhkan bagi kelompok buruh untuk masuk dalam sistem kabinet. Meski demikian, kelompok buruh juga sangat menyadari betapa rumitnya untuk menentukan siapakah orang atau tokoh yang dianggap dapat merepresentasi kepemimpinan kelompok buruh. Terdapat tiga aktor yang penting, yaitu pimpinan buruh masa lalu, pemimpin buruh di tingkat *grassroots*, dan pemimpin buruh profesional yang berada di tengah untuk membangun kelompok buruh. Buruh di tingkat *grassroot* ikut membuat isu, bukan hanya melihat isu. Pemimpin buruh dengan

latar belakang masa lalu dipandang tidak akan cukup untuk mewakili aspirasi buruh saat ini. Sistem kepemimpinan kelompok buruh masa lalu ini dipandang masih “rentan” terhadap bujukan jika diajak dalam pembicaraan nasional. Di sisi lain, pemimpin di tingkat *grassroots* tidak memiliki watak *policy maker* untuk mengangkat agenda perjuangan buruh. Karena itu kelompok buruh yang dapat diandalkan adalah kelompok pemimpin buruh “professional”. Walaupun anggotanya tidak seluruh buruh, tapi mayoritasnya adalah buruh, dan kelompok *grassroots* pasti memberikan dukungannya. Buruh di tingkat *grassroots* bergantung pada pemimpinnya untuk membawa isu tersebut.

Kesembilan, pada akhirnya kelompok buruh berpandangan bahwa pelibatan kelompok buruh dalam *power sharing* di kabinet juga menjadi penting karena ada kebijakan ekonomi yang berdampak negatif pada lapisan menengah ke bawah. Harus ada orang yang peduli terhadap masalah tersebut dalam proses pengambilan keputusan. Disadari pula harus terdapat figur yang dapat menjembatani karena akan sulit bagi buruh jika kelompok buruh maju memperjuangkan kepentingannya sendiri. Kelompok buruh berpandangan, jika dilihat dari hubungan antara industri dan tenaga kerja atau buruh, sesungguhnya hubungan keduanya tidak saling meniadakan. Tidak ada industri yang kuat jika tenaga kerjanya tidak kuat. Ini karena sumber kehidupan keduanya sama, yaitu di bidang industri. Oleh karena itu, harus ada sesuatu yang disinkronkan dalam peraturan yang mempengaruhi kehidupan buruh.

### **Rekomendasi Kebijakan**

Melihat bagaimana perjalanan Indonesia untuk menegakkan keadilan sosial, ada beberapa rekomendasi kebijakan yang bisa diimplementasikan agar upaya untuk melakukan fungsi kesejahteraan dan keadilan sosial bisa benar-benar tercapai, antara lain:

1. Negara harus segera memperjelas peraturan dan kebijakan mengenai mekanisme BPJS, terutama dalam hal kesehatan. Hal ini disebabkan masih banyaknya masyarakat yang tidak mengerti mengenai BPJS kesehatan. Begitu juga dengan pemberlakuan BPJS ketenagakerjaan yang akan diimplementasikan pada

tahun 2015. Kebijakan pemerintah harus lebih matang dan tersosialisasikan dengan baik kepada seluruh tenaga kerja Indonesia.

2. Penyediaan akses keuangan untuk sistem keamanan sosial harus berlandaskan pada kerangka tanggung jawab bersama antara negara, pelaku pasar dan buruh. Dalam hal ini negara harus melibatkan gerakan buruh dalam penentuan kebijakan industri atau proses politik agar suara dari kalangan buruh dapat diaspirasikan dan memperoleh keadilan baik dari sisi penghasilan maupun jaminan hari tua. Jika buruh tidak dilibatkan, konsekuensi yang mungkin muncul adalah peraturan yang bisa jadi merugikan pihak buruh dan menguntungkan pihak swasta di satu sisi.

## **Kesimpulan**

Negara adalah tempat di mana seorang warga menjalani kehidupan dan memperoleh penghidupan dan oleh sebab mereka itu disebut dengan warga negara. Keberadaan negara adalah untuk memastikan bahwa warga negaranya mampu memperoleh akses bagi keberlangsungan hidupnya. Hakikat dari keadilan sosial adalah ketika negara mampu mengatakan bahwa setiap individu di negaranya memperoleh kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dan pelayanan dasar yang dibutuhkan untuk mampu meningkatkan potensi rakyatnya. Keadilan sosial tidak akan pernah terjadi tanpa adanya intervensi negara. Maka dari itu, keberadaan dan peranan negara dalam mengurus rumah tangganya untuk menciptakan keadilan adalah wajib hukumnya. Negara harus menjamin hak-hak ekonomi, sosial, dan politik rakyatnya agar rakyat mempunyai kepastian akan kehidupannya di negara di mana ia menjadi warganya. Keadilan sosial bukan untuk ditawarkan, namun keadilan sosial untuk ditegakkan dan dijamin keberlangsungannya.



## BAB 4

# NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB EKONOMI

Tidak terdapat pandangan yang sama di antara para akademisi tentang hubungan antara negara dengan pasar. Pandangan pertama mencoba melihat bahwa negara dan pasar adalah dua hal yang harus dipertentangkan. Pandangan kedua mencoba melihat bahwa negara dan pasar tidak seharusnya dipertentangkan, justru dikolaborasikan. Jika ditelaah, pandangan pertama bersifat konfrontatif dalam artian bahwa harus ada pihak yang menang dan otomatis satu pihak lainnya kalah. Dalam rumusan kalimat berbeda, ada superioritas dan inferioritas dalam hubungan antara negara dengan pasar. Pandangan seperti ini tentu saja kontraproduktif. Pandangan seperti akan mendorong orang untuk memfokuskan diri pada pertanyaan bagaimana kekuatan salah satu pihak, negara misalnya, mampu mendominasi aktivitas ekonomi sehingga pasar tidak mempunyai ruang untuk melakukan aktivitas ekonominya semata-mata dengan alasan *market failure*. Begitu pula halnya dengan pasar yang mencoba untuk menguasai aktivitas negara dengan alasan *state failure*. Apa yang dimaksud dengan *market failure* adalah ketika pasar tidak dapat memberikan produk yang dihasilkannya kepada konsumen. Sebaliknya, konsep *state failure* menjelaskan bahwa negara tidak mampu menyampaikan produk yang dihasilkannya kepada konsumen karena dalam pelaksanaan aktivitas ekonominya ternyata mengalami inefisiensi dan salah pengelolaan. Lantas seperti apakah sebaiknya hubungan antara negara dengan pasar? Siapakah peran kunci dalam ekonomi di suatu teritori negara?

Jawabannya adalah dengan melihat pandangan kedua. Intinya adalah negara dengan pasar harus mampu berkolaborasi untuk dapat mampu melakukan kegiatan ekonomi. Dengan kata lain, apa yang dibutuhkan adalah menarik benang merah apa yang menjadi tanggung jawab negara dan apa yang menjadi tanggung jawab pasar. Pembagian tanggung jawab ini tentunya berdasarkan konsep ideal tanggung jawab suatu negara terhadap rakyatnya sehingga hajat hidup orang banyak dan kebutuhan publik berada di genggaman negara, serta tanggung jawab pasar untuk membuat produktivitasnya efektif dan efisien. Mengapa kolaborasi antara negara dengan pasar ini perlu dilakukan? Jawabannya singkat, karena kedua pihak sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing. Negara harus bisa menjamin keberlangsungan pemenuhan kebutuhan dasar rakyatnya. Di sisi lain, sisi pasar menginginkan adanya efisiensi dalam produktivitas ekonominya. Pasar harus mempunyai tanggung jawab sosial sebagai kontribusi terhadap masyarakat di sekitar pasar tersebut beroperasi. Akan tetapi pasar tidak mampu memberikan nilai lebih terhadap masyarakat tersebut tanpa adanya dukungan dari negara, yakni harapan pasar agar tercipta *fair competition* di dalam aktivitas ekonomi. Tugas negara di sini adalah untuk menciptakan dan menjamin adanya *fair competition* tersebut.

Bab ini akan menjelaskan bagaimana peranan negara dalam mengatur kegiatan ekonomi dan berkolaborasi dengan pasar dalam kaitannya untuk membentuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Untuk menjawab hal tersebut, paparan di dalam bab ini akan dimulai dengan bagaimana peran negara dan pasar secara teoritis, kemudian dilanjutkan dengan paparan mengenai permasalahan ekonomi makro di Indonesia. Paparan selanjutnya akan membahas program pemerintah Indonesia dalam upaya melaksanakan percepatan pertumbuhan ekonomi Indonesia kemudian dilanjutkan dengan bahasan pemberdayaan ekonomi komunal sebagai jawaban atas perekonomian Indonesia. bagian akhir dari bahasan ini mencoba menggali tantangan yang dihadapi oleh Indonesia dalam upaya memberikan keadilan sosial dalam hal ekonomi bagi seluruh rakyatnya.

## Peran Negara dalam Ekonomi: Harmonisasi dengan Pasar

Perdebatan dalam dimensi normatif maupun praktis terkait dengan peran pasar dan negara muncul sebagai akibat dari adanya kekhawatiran akan terjadinya kegagalan, baik dari sisi pasar (*market failure*) maupun dari pihak negara (*state failure*). Kekhawatiran akan gagalnya fungsi pasar muncul dengan justifikasi bahwa pasar memiliki keterbatasan untuk menghasilkan seluruh produk secara efisien akibat dari penggunaan sumber daya yang tidak efektif. Sebaliknya, kalangan yang mendukung adanya peranan pasar yang lebih dominan dalam perekonomian berdalih bahwa kegagalan negara terjadi karena adanya tata kelola yang salah dalam pemanfaatan sumber daya yang ada sehingga yang terjadi adalah penggunaan sumber daya yang sia-sia dalam perekonomian.<sup>45</sup> Apa yang menjadi permasalahan sebenarnya adalah bagaimana, baik pasar maupun negara, memanfaatkan sumber daya yang ada untuk kebutuhan ekonomi secara efektif dan efisien. Negara mempunyai kekuatan dalam hal pengaturan atau regulasi, sementara pasar mempunyai kekuatan atas penggunaan sumber daya yang efisien dalam produktivitasnya. Dalam membicarakan peranan negara dengan pasar, terdapat dua pemikiran yang saling berlawanan. Pertama, pemikiran John Maynard Keynes, yang mendukung adanya peranan pemerintah yang lebih utama, sedangkan pemikiran kedua, yang dicetuskan oleh Friedrich August von Hayek, menyatakan bahwa pasar seharusnya diberikan keleluasaan yang besar.

Pemikiran Hayek pada intinya berdalih atas tentangannya terhadap sosialisme dan juga *welfare state* yang muncul di Eropa Barat. Menurut Hayek, pasar (sebagaimana *society*) merupakan sebuah pilihan aktivitas yang saling menguntungkan antar manusia. Jika digambarkan melalui analogi, seorang penjual daging di pasar menjual daging kepada konsumen bukan karena tukang daging tersebut baik hati ingin menjual dagingnya, akan tetapi tukang daging tersebut butuh menjual

---

45 Mrinal Datta-Chauduri, "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 4 No. 3, Summer 1990, hal. 25

daging untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Terkait pandangannya tentang sosialisme, Hayek menilai bahwa masalah sosialisme merupakan suatu *common end* yang diberlakukan pada semua orang yang kemudian menjadikan tujuan atas semua orang menjadi sama, dan untuk mencapai hal tersebut, paham sosialisme meletakkan orang-orang dalam masyarakat tersebut secara hirarkis baik secara politik maupun sosial. Sosialisme, menurut Hayek, juga mendapat masalah ketika dalam pemanfaatan sumber daya (*resources*) terdapat jumlahnya terbatas sedangkan permintaan akan sumber daya tersebut tidak terbatas. Dalam sosialisme, Hayek menilai bahwa pemerintah harus menemukan cara menggunakan sumber daya ini dengan efisien. Permasalahannya amat pelik, karena pemerintah harus menetapkan tujuan akhir dari penggunaan *resources* tersebut. Setelah itu pemerintah harus mengetahui preferensi pengguna sumber daya itu (rakyat), dan kemudian setelah itu bisa ditemukan cara terbaik dan paling efisien untuk menggunakan sumber daya itu. Keharusan seperti ini menurut Hayek sebagai kegiatan yang tidak efisien karena tidak mungkin bagi pemerintah untuk benar-benar mengetahui preferensi rakyatnya. Karena keterbatasan ini, yang terjadi biasanya adalah pemerintah kemudian secara sepihak menentukan preferensi rakyatnya.

Permasalahan seperti ini, menurut Hayek dapat diselesaikan melalui mekanisme pasar dan harga, bukan dengan melalui intervensi pemerintah. Mekanisme pasar akan menjadi jawaban atas apa yang dibutuhkan oleh rakyat dan juga sebagai mekanisme efektif untuk menjawab permasalahan ekonomi. Mekanisme pasar dinilai lebih efektif dalam menekan jumlah pengangguran di dalam suatu perekonomian yang tengah mengalami depresi karena intervensi negara melalui suntikan dana ke pasar menyebabkan peningkatan permintaan tenaga kerja yang dalam berbagai kasus justru berakibat pada kesalahan dalam alokasi sumber daya dan menyebabkan perusahaan rugi dan kemudian bangkrut sehingga jumlah pengangguran meningkat.<sup>46</sup> Selain itu mengalirkan uang secara kontinu ke dalam pasar akan hanya

---

46 Frederich August Von Hayek, "Pretence of Knowledge", *The American Economic Review*, Volume 79, Issue 6, Desember 1989, hal. 3

menciptakan permintaan tenaga kerja sementara bukan dalam jangka panjang. Hayek juga melihat bahwa intervensi negara yang terus mengalirkan uang ke pasar akan mengakibatkan defisit anggaran yang semakin besar karena negara perlu mencari bantuan dengan utang ke pihak lain untuk menyangga kebijakan fiskal ekspansif. Pemikiran Hayek ini merupakan pandangan liberalisme yang mendukung adanya pengurangan peranan pemerintah dalam kegiatan ekonomi.

Di lain pihak, John Maynard Keynes justru berpikiran sebaliknya. Peran negara disebutkan harus lebih dominan dalam pengelolaan aktivitas ekonomi di suatu negara, namun tidak sampai melemahkan posisi pasar. Keynes melihat Depresi Besar yang terjadi di tahun 1930an sebagai fenomena yang membuatnya berpikir bahwa kegiatan ekonomi tidak bisa dibiarkan begitu saja sesuai dengan kemauan mekanisme pasar, namun memerlukan tindakan terencana untuk memulihkan keadaan ekonomi kala itu. Pentingnya intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi dinilai sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan yang muncul akibat ketidakmampuan pasar dalam menjawab permasalahan yang ada kala itu, terutama dalam hal penyerapan tenaga kerja atau pengangguran. Ideologi Keynes dapat menawarkan suatu pemecahan yang merupakan jalan tengah. Dia berpendapat bahwa untuk menolong sistem perekonomian negara-negara tersebut, orang harus bersedia meninggalkan ideologi *laissez faire* yang murni. Karena menurut Hayek, merupakan suatu kemutlakan bahwa pemerintah wajib melakukan campur tangan dalam porsi yang lebih besar dalam mengendalikan perekonomian nasional. Keynes mengatakan bahwa kegiatan produksi dan pemilikan faktor-faktor produksi masih tetap bisa dipegang oleh swasta, tetapi negara wajib melakukan kebijakan-kebijakan yang secara aktif akan mempengaruhi gerak perekonomian. Sebagai contoh, pada saat terjadi depresi, pemerintah harus bersedia melakukan program atau kegiatan yang langsung dapat meyerap tenaga kerja (yang tidak tertampung di sektor swasta), meskipun itu membutuhkan biaya besar. Secara garis besar, inti dari ideologi Keynesianisme adalah ketidakpercayaan akan kekuatan hakiki dari sistem *laissez faire* untuk mengoreksi diri sendiri sehingga tercapai kondisi efisien secara otomatis, tetapi kondisi *full-employment* hanya

dapat dicapai dengan tindakan-tindakan terencana dengan peraturan dan pengelolaan dari pihak negara.

Tulisan dalam buku ini menggunakan paradigma kedua, di mana peranan negara dalam mengelola aktivitas ekonomi harus lebih besar dibandingkan peran pasar, akan tetapi dengan syarat bahwa negara tidak sampai membatasi pasar untuk melakukan perekonomian secara *fair* dan menjamin bahwa pasar memperoleh perlindungan dalam menjalankan aktivitas ekonominya. Negara harus mampu menjadi pengatur kebijakan melalui kerangka aturan hukum untuk mendorong adanya kompetisi di antara pelaku pasar agar persaingan di antara pelaku pasar bisa terjadi secara sehat serta mendorong adanya inovasi dan penciptaan pertumbuhan. Di satu sisi, negara juga harus mampu melakukan intervensi atas pasar dan mengendalikan pasar agar pasar tidak bergerak melampaui apa yang diatur oleh negara. Pengaturan relasi antara negara dengan pasar yang bekerjasama ini disebut dengan konsep negara cerdas (*smart state*).<sup>47</sup>

Di dalam konsep *smart state*, supremasi negara terhadap pasar bersifat tegas di mana pasar perlu melayani masyarakat dan kegiatan ekonomi tidak berhenti pada pasar itu sendiri. Sebuah *smart state* harus menentukan tujuan dari pasar dengan tujuan mempromosikan keadilan sosial, pertumbuhan hijau yang berkelanjutan dan dinamis yang menyediakan akses untuk menciptakan kondisi masyarakat yang mempunyai kapabilitas bagi semua pihak. Hal ini tentunya berhubungan dengan bagaimana peraturan tentang kebijakan pengelolaan sumber daya dan ekonomi di suatu negara dilakukan dengan mempertimbangkan aspek masyarakat dan keberlanjutan daripada memikirkan kepentingan bisnis yang hanya mementingkan pasar saja dan justru mengorbankan aspek kualitatif kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Di dalam pemahaman konsep “negara cerdas” ini, persoalan distribusi pendapatan dan kekayaan yang tidak merata, harus diatasi oleh negara dengan menentukan garis pedoman dan menciptakan mekanisme terhadap pendekatan yang

---

47 Presentasi, EoT – Shanghai Minutes: Visible Hands: Defining a New Relation of Market and State in Europe & Asia, Shanghai, 11-12 November 2013

lebih adil. Distribusi kekayaan yang merata akan mengarahkan kepada model pertumbuhan yang lebih berkelanjutan yang digerakkan oleh permintaan domestik. Peraturan-peraturan dari distribusi primer yang ada di dalam masyarakat, seperti kebijakan upah yang adil, merupakan instrumen yang efektif untuk melakukan redistribusi dengan jalan yang lebih adil secara sosial. Dengan adanya kebijakan negara yang demikian, akan lebih banyak orang yang mampu berpartisipasi di dalam pasar dan mendorong permintaan domestik.

Masalah yang mengakar lebih dalam sebenarnya adalah penyediaan jasa publik dan sumber daya yang tidak merata yang berdampak pada ketidakmerataan kesempatan untuk terlibat di dalam kegiatan ekonomi bagi rakyat yang ada. Untuk mengatasi hal ini, negara yang cerdas harus bertanggung jawab atas penyediaan jasa publik yang utama untuk memastikan ketercakupannya kebutuhan mendasar bagi rakyat, seperti perumahan, air bersih, pendidikan, dan sebagainya, untuk memberdayakan rakyat untuk mengasah kemampuan yang dimilikinya. Salah satu instrumen kuncinya adalah dengan merangkul lebih banyak orang lagi melalui sistem jaminan sosial yang komprehensif. Sistem jaminan sosial ini akan mengarahkan pada jaminan bahwa setiap warga negara di suatu negara mampu melakukan aktualisasi dirinya dengan perlindungan dari negara. Sistem ini tentunya membutuhkan institusi yang efektif untuk mampu mengakomodasi kebutuhan untuk menciptakan jaminan sosial ini. Institusi negara yang efektif akan membantu negara untuk mengimplementasikan sistem perpajakan yang efektif yang mampu mendorong rakyat untuk memperkaya diri mereka dan dengan kekayaan yang berlebih itu diharapkan akan berkontribusi lebih pula terhadap negara melalui pajak. Melalui pendapatan pajak ini, negara akan mampu untuk menyediakan jasa dan sumber daya publik basis dan mengatur insentif bagi sektor swasta untuk terlibat di dalam penyediaan barang publik.

Negara juga harus bertanggung jawab untuk mengurangi disparitas sosio-ekonomi antara kota dan desa melalui pemfokusan atas investasi publik dan dengan memberikan insentif bagi pihak swasta agar menanamkan investasi mereka di kawasan pedesaan. Hal ini akan membantu mengurangi jurang yang ada dan mengarahkan kepada

model pembangunan yang lebih seimbang. Jika hal tersebut mampu diimplementasikan, akan ada lebih banyak orang lagi yang mampu berpartisipasi di dalam kegiatan pasar dan juga berkontribusi terhadap pembangunan masyarakat. Untuk melakukan hal ini, negara seperti yang telah disebutkan harus mengatur garis pedoman di mana pasar beroperasi untuk memastikan adanya lingkungan finansial, sosial, dan lingkungan sekitar yang stabil karena aspek-aspek ini merupakan prasyarat bagi pertumbuhan yang berkelanjutan. Negara juga mempunyai tanggung jawab primer untuk mengelola risiko sistemik, memastikan kepastian keuangan, dan mengatur insentif yang tidak mendukung adanya spekulasi jangka pendek dan mendorong investasi swasta dalam jangka panjang. Untuk melakukan hal tersebut, pasar keuangan perlu diatur dan dikelola secara demokratis. Negara dapat memastikan pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif dengan mengatur kebijakan fiskal dan moneterinya dengan cerdas sekaligus menginvestasikan anggarannya pada sektor-sektor yang secara strategis penting pada ekonomi. Dengan kata lain, negara harus mengatur garis pedoman yang membuka kesempatan adanya kolaborasi antara investasi publik dan privat dengan tujuan menghasilkan pekerjaan yang layak. Melalui penciptaan kombinasi dari peraturan dan insentif bagi investasi swasta jangka panjang, negara harus menjamin bahwa sektor keuangan domestik bersama dengan investasi asing langsung (FDI) dapat digunakan untuk memancing pertumbuhan yang berkelanjutan.<sup>48</sup>

Dengan adanya garis pedoman yang transparan, pasar dapat memainkan peran perantaranya atas alokasi kredit khususnya dengan menyalurkan investasi baik kepada unit usaha mikro juga kepada perusahaan besar. Dalam rangka menciptakan lingkungan di mana pertumbuhan berkelanjutan dan stabil bisa dicapai, tentunya rezim pemerintahan perlu secara efektif untuk mengatur pasar keuangan dan melindungi ekonomi yang sedang berkembang. Negara bertanggung jawab untuk mendefinisikan tujuan strategis dan mengatur kerangka peraturan untuk pertumbuhan dinamis hijau (*green dynamic growth*) yang mencakup internalisasi biaya lingkungan luar untuk mengatur

---

48 *Ibid.*

harga dengan tepat, semisal jasa lingkungan. Untuk pembahasan mengenai peran negara dan pengelolaan lingkungan, akan dibahas dalam bab berikutnya.

Satu hal yang perlu ditekankan sebagai “pembeda” antara fungsi negara dengan pasar adalah bahwa negara mempunyai kewajiban untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Fungsi kesejahteraan oleh negara berasal dari gagasan bahwa negara merupakan entitas yang didirikan untuk menyediakan kesejahteraan untuk seluruh warga negaranya. Negara diyakini mempunyai “energi potensial” untuk mendistribusikan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya untuk memperoleh persamaan hak di antara warga negaranya dan hal inilah yang disebut dengan keadilan sosial. Negara dapat memberdayakan “energi potensial” ini melalui penggunaan atas kekuatan koersif yang dimilikinya, sebagai contoh dengan memperkenalkan sejumlah peraturan dan kebijakan yang ditujukan bagi kelompok yang terkucilkan di dalam masyarakat. Fungsi kesejahteraan yang dimiliki oleh negara tentunya tidak sama dengan apa yang dipercayai oleh pasar. Jika dilihat dari sudut pandang ilmu ekonomi, selalu dipercayai bahwa kesejahteraan dapat dicapai dan dimaksimalkan jika setiap individu diperbolehkan untuk terlibat dalam mekanisme pasar yang bekerja secara sempurna. Tidak ada mekanisme yang dijalankan dan prinsip dari mekanisme pasar ini hanya bertumpu pada permintaan dan penawaran. Pandangan ilmu ekonomi ini tidak terlalu mepedulikan adanya tujuan untuk menegakkan keadilan sosial. Oleh sebab itu, tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa dari perspektif negara, keadilan sosial hanya bisa dicapai melalui penggunaan kekuatan koersif negara.<sup>49</sup> Oleh sebab itu, idealnya, negara memang harus diperkuat perannya dalam pengelolaan aktivitas ekonomi. Benar bahwa negara seharusnya tidak mampu mencakup seluruh aktivitas ekonomi dan pasar mampu memberikan efisiensi. Akan tetapi, kolaborasi antara negara dan pasar tentunya akan menjadi jawaban ketika pasar memperoleh perlindungan atas aktivitas

---

49 Makmur Keliat, “Indonesia in the Wake of Global Transformation: From Nation-State to Market-State?”, *Indonesia Social Science Review* Volume 1 No. 2, 2010, hal. 159-177

ekonominya selama negara mengatur dan menjamin persaingan yang adil dalam kegiatan pasar.

Salah satu contoh konkret dalam pengendalian sektor vital negara di Indonesia adalah pengelolaan sumber daya alam. Dalam pengelolaan sumber daya alam, negara juga mempunyai tanggung jawab yang krusial karena sumber daya alam merupakan kekayaan yang bisa dijadikan kekuatan sekaligus ketahanan bagi negara. Paparan mengenai pengelolaan sumber daya alam di Indonesia ini akan berfokus pada persoalan konstitusi terutama dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 yang mengatur pengelolaan kekayaan alam. Bunyi sebagian pasal tersebut adalah:

- (2). *Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*
- (3). *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Penafsiran hak negara dalam menguasai kekayaan yang ada di dalamnya meliputi tiga kewajiban<sup>50</sup>:

- Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil alam yang diperoleh (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;
- Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan atau dinikmati secara langsung oleh masyarakat;
- Mencegah segala tindakan dari pihak apapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Atas dasar pemikiran konstitusional ini, negara memang seharusnya memegang penuh kedaulatan akan kekayaan yang tersimpan di dalam

---

50 J. Ronald Mawuntu, "Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konsitusi", *UNSRAT Repository*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012, hal. 16

negerinya. Minyak, air, energi, harus dikuasai oleh negara, sementara pendistribusiannya bisa didelegasikan kepada pihak swasta. Apa yang menjadi masalah di Indonesia saat ini adalah justru negara tidak mempunyai kendali atas pengelolaan dan eksplorasi energi. Amanat yang terkandung dalam pasal 33 tersebut sebenarnya memberikan pelimpahan kewenangan kepada negara dengan cukup kuat. Akan tetapi, pewenangan tersebut kemudian menjadi perdebatan sebab “penguasaan negara” bisa diartikan sebagai kedaulatan negara sekalipun dengan menjual atau memberikan hak kepada pihak asing untuk melakukan eksplorasi energi dan kekayaan alam di Indonesia. Sebut saja perusahaan migas asing justru lebih banyak produksinya daripada perusahaan Indonesia dalam hal eksplorasi migas di Indonesia, antara lain Chevron, Total, ConocoPhillips, British Petroleum, dan Exxon. Kelima perusahaan asing tersebut merupakan lima perusahaan terbesar yang “menguasai” eksplorasi minyak dalam negeri.

Pasal 33 tersebut memberikan amanat bagi negara untuk mengatur perekonomian dengan bertujuan meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat melalui asaz kekeluargaan. Dalam praktiknya, justru kebijakan-kebijakan yang memberikan ruang yang bebas bagi pasar dan pelemahan fungsi negara diambil. Bahkan fungsi pemenuhan kebutuhan dasar, seperti air, minyak, dan sebagainya pun banyak yang diberikan kepada pihak swasta atau asing dan dengan demikian harga yang ditentukan pun bukan negara yang menentukan, akan tetapi mekanisme pasar. Padahal, kebutuhan mendasar tersebut seharusnya dikelola oleh negara dan negara yang mengatur harga serta pengaturan kebijakan eksplorasinya.

Sebaliknya, kebijakan negara saat Orde Baru justru menunjukkan peran negara yang sangat dominan sehingga pasar bahkan tidak mempunyai ruang gerak. Memang di saat Orde Baru, pertumbuhan ekonomi sangat pesat dan berhasil menjadi salah satu negara Macan Asia. Akan tetapi, pembiayaan negara kala itu berdasarkan utang luar negeri yang sangat besar. Selain itu, perusahaan-perusahaan klan Soeharto menguasai industri yang ada di Indonesia yang berakibat pada tingginya tingkat kolusi dan nepotisme. Puncak dari kelemahan sistem saat Orde Baru ini adalah ketika pada tahun 1997, Indonesia terkena

krisis moneter yang melebar menjadi krisis sosiopolitik di masyarakat akibat kebijakan Soeharto yang dinilai otoriter. Melalui Letter of Intent yang ditandatangani dengan IMF kala itu, mengakhiri sistem ekonomi masa Orba dan beralih kepada masa reformasi yang ternyata berbanding terbalik dengan kebijakan saat Orba – peran negara harus dikurangi dalam hal ekonomi.

Hal yang menjadi masalah adalah kalau negara terlalu mendominasi kegiatan ekonomi, maka akan menimbulkan masalah bagi pasar untuk berkembang dan secara sosial, bisa menyebabkan ketidakpercayaan rakyat terhadap negara karena negara dinilai terlalu otoriter. Sementara jika pasar diberikan ruang yang terlalu besar dan negara hanya memegang sedikit kendali, hal tersebut ibarat *negara memang hadir, tapi seolah-olah tidak ada; negara hanya menonton*. Perlunya penguatan negara adalah untuk memastikan bahwa negara itulah yang menjadi penanggung jawab kehidupan rakyatnya dengan mengatur dan memberikan batasan bagi pihak swasta untuk bisa terlibat di dalam kegiatan ekonomi agar pasar bisa menjalankan kegiatannya dalam kerangka *fair competition* dan negara mampu memberikan fungsi-fungsi dan tanggung jawab ekonominya terhadap rakyat.

### **Permasalahan Ekonomi Makro di Indonesia**

Secara umum, permasalahan ekonomi di suatu negara bisa dikategorisasikan ke dalam tiga aspek; kebijakan industri, moneter, dan fiskal. Pembahasan kebijakan industri menekankan pentingnya strategi yang tepat dari negara untuk bisa memetakan sektor industri agar tidak hanya mampu memenuhi kebutuhan jangka pendek. Dalam pembahasan bidang moneter, permasalahan utama yang ada di Indonesia terletak pada pengendalian nilai tukar rupiah dan pengaturan inflasi, sementara di dalam bidang fiskal, permasalahan yang hingga saat ini adalah peningkatan rasio pajak terhadap GDP dan redistribusi hasil pajak. Permasalahan yang muncul dalam ekonomi secara makro bisa dianatomikan ke dalam dua hal, pertama, permasalahan siklis, yaitu berkaitan dengan nilai tukar, neraca perdagangan, serta neraca pembayaran; kedua, permasalahan struktural, seperti infrastruktur,

sumber daya manusia, sektor energi, sektor pertanian, dan lainnya. Permasalahan di antara keduanya saling berkaitan ketika permasalahan struktural tidak diatasi dengan segera serta tidak adanya pembenahan di dalam struktur ekonomi, maka permasalahan siklis akan terus ada.

## Permasalahan Kebijakan Industri

Pembahasan mengenai peranan negara dalam hal ekonomi tidak akan lepas dari bagaimana mengatur aktivitas pihak swasta. Salah satu konsep yang muncul dalam kaitan pengaturan aktivitas negara dengan swasta dalam perekonomian nasional adalah adanya *industrial policy*. Istilah *industrial policy* secara umum dimunculkan oleh kalangan yang percaya bahwa prinsip “tangan gaib” tidak akan mampu memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat di suatu negara. Dengan kata lain, *industrial policy* mewajibkan adanya peran dari negara – dalam bahasa tegasnya adalah “intervensi negara” – dalam mengembangkan industri dalam negeri. Meskipun demikian, pengertian dari *industrial policy* juga kemudian menjadi kajian yang diperdebatkan karena pertanyaan “sejauh mana intervensi negara diperlukan?” tidak memiliki jawaban yang tunggal. Akan tetapi, dalam konteks tanggung jawab negara, dalam tulisan ini ditekankan pentingnya peranan negara yang kuat terutama dalam fungsi penyediaan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyatnya. Pengertian *industrial policy* setidaknya terdiri dari tindakan pemerintah yang secara sengaja mengatur (1) alokasi pasar atas sumber daya di antara sektor-sektor, atau di antara perusahaan dalam satu sektor, atau (2) komposisi struktural dari suatu sektor.<sup>51</sup> Karakter kunci dalam pengaturan kebijakan industri adalah bahwa kebijakan ini bersifat *selektif*, dalam artian di dalam kebijakan industri terdapat *diskriminasi* di antara sektor-sektor atau perusahaan-perusahaan yang ada. Beberapa instrumen kebijakan yang ada dalam kebijakan industri antara lain subsidi, insentif pajak, atau utang untuk meningkatkan investasi dalam riset dan pengembangan, modal, atau pelatihan; promosi ekspor;

---

51 Lane Kenworthy, “Are Industrial Policy and Corporatism Compatible?”, dalam *Journal of Public Policy*, Vol. 10, No. 3 (Juli – Sept. 1990), hal. 234

batasan impor; dan konsentrasi industri.<sup>52</sup> Dalam perkembangan kajian kebijakan industri, menurut Kenworthy, setidaknya ada tiga perubahan yang terjadi yang menyebabkan perlunya intervensi negara antara lain: (1) meningkatnya kompetisi dalam perdagangan internasional, (2) teknologi perindustrian yang semakin canggih, dan (3) makin tingginya permintaan akan produk-produk yang dihasilkan akibat meningkatnya dua poin pertama yang disebutkan. Adanya intervensi pemerintah dalam menetapkan kebijakan industri bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan manfaat sosial, terutama dalam bentuk ketersediaan lapangan pekerjaan, dengan mencegah atau mengoreksi kesalahan yang bisa saja – atau telah terjadi akibat – kegagalan pasar (*market failure*).<sup>53</sup>

Jika ingin melihat pengalaman negara lain, di Amerika Serikat, ada empat strategi dalam pelaksanaan program kebijakan industri yang menekankan pada (a) kebijakan perdagangan; (b) penargetan sektoral; (c) investasi infrastruktur; dan (d) yurisdiksi subnasional.<sup>54</sup> Pertama, mengenai kebijakan perdagangan. Dalam kebijakan perdagangan, hal yang dipertimbangkan di dalamnya adalah bagaimana memprioritaskan komoditas yang mampu memberikan keuntungan lebih terhadap suatu negara dalam kancah ekonomi dunia. Permasalahan yang biasanya muncul dalam pembuatan kebijakan perdagangan adalah prioritas terhadap kebijakan untuk jangka waktu pendek yang ditujukan untuk melakukan perbaikan ekonomi jangka panjang. Hal tersebut tidak dapat dicapai dengan mudah jika fokus kebijakan negara diarahkan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, seperti kepentingan konsumen.<sup>55</sup>

Penargetan sektoral (*sectoral targeting*) berbeda dengan kebijakan perdagangan namun penargetan sektoral bertugas melengkapi kebijakan perdagangan yang disebutkan sebelumnya. Strategi *sectoral targeting* mencakup upaya untuk mengonsentrasi sumber daya yang ada dalam

---

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*, hal. 235

54 Mel Dubnick dan Lynne Holt, "Industrial Policy and the States", dalam *Pubilus*, Vol. 5, No. 1, hal 116-120

55 *Ibid.*, hal. 117

kebijakan industri dan pemberian insentif pada beberapa industri yang memang dipandang bernilai strategis untuk memberi nilai tambah. Tujuan dari penargetan sektoral ini bukan berkaitan dengan perdagangan dunia, namun lebih untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi, merevitalisasi industri yang bermasalah, atau menata ulang industri vital yang memang strategis dan vital yang harus segera memperoleh intervensi negara. Dubnick dan Holt menjelaskan bahwa apa yang disebut dengan penargetan sektoral (*sectoral targeting*) merupakan proses dari pemilihan industri yang *menang* dan *kalah* dengan menggarisbawahi asumsi bahwa pemerintah secara teknis dan politis mampu membuat pilihan yang sesuai dengan kepentingan publik.<sup>56</sup> Pemerintah bisa memberikan program pelatihan dan relokasi bagi pekerja di industri yang termasuk dalam kategori *kalah* – atau tidak diprioritaskan, memberikan subsidi bagi industri yang harus diprioritaskan. Pemerintah juga bisa mengeluarkan kebijakan proteksionisme untuk melindungi industri dengan membatasi impor agar industri yang ada tetap mampu bertahan. Sementara, pemerintah juga memberikan dukungan bagi industri yang vital dalam hal pendanaan riset dan pengembangan, subsidi bagi investasi yang berisiko tinggi, membantu pengembangan jaringan pasar internasional, dan meningkatkan program pelatihan dan pendidikan untuk meningkatkan kualitas SDM. Industri-industri yang tergolong ke dalam industri vital – biasa disebut dengan *infant industry* – mencakup baja dan besi, tekstil, otomotif, dan industri lain yang perlu dilindungi di awal pembentukannya agar mampu bersaing di waktu yang akan datang. Seperti contoh, pemerintah Jepang memberikan bantuan berupa subsidi kepada perusahaan-perusahaan yang perlu diberi proteksi dan utang dengan bunga ringan melalui Japan Development Bank, Japan Export-Import Bank, dan institusi keuangan pemerintah lainnya. Pemerintah Jepang juga membatasi kuota dan tarif bagi produk impor yang bersaing dengan produk-produk dari industri yang dilindungi tersebut dan membatasi investasi asing langsung (FDI).<sup>57</sup>

Strategi kebijakannya yang ketiga adalah mengenai investasi infrastruktur.

---

56 *Ibid.*, hal. 118

57 Lane Kenworthy, *Op.cit.*, hal. 244

Beberapa elemen yang harus dipenuhi negara dalam mendukung infrastruktur adalah sarana transportasi, sarana perhubungan jalur darat, laut, udara, dan teknologi komunikasi yang bertujuan untuk meningkatkan pemerataan proses dan hasil pembangunan. Selain infrastruktur fisik, yang harus dibangun dengan baik adalah institusi keuangan yang mampu memberikan kelonggaran bagi pihak swasta untuk memperoleh modal bagi keperluan industrinya tentunya dengan bimbingan dari pemerintah. Oleh sebab itu, dibandingkan dua strategi pertama yang disebutkan – perdagangan dan penargetan sektoral yang bersifat selektif – strategi investasi infrastruktur ini lebih bersifat fasilitatif yang diprakarsai oleh peran negara yang secara aktif menggunakan pembelanjaan pajak, subsidi, dan elemen kebijakan ekonomi mikro lainnya.

Berhubungan dengan *jurisdiksi subnasional*, dalam konteks Indonesia, penafsiran yang paling mendekati mengenai term tersebut bisa diartikan sebagai *pemerintah daerah*. Adanya sistem pendelegasian sebagian kewenangan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, mengharuskan adanya koordinasi di antara kedua pihak dan mengahryskan adanya pengaturan yang tidak bertentangan. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah selaku otoritas yang langsung berhubungan dengan kegiatan industri harus sesuai dengan aturan dari pemerintah pusat agar sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Jika dikaitkan dengan konteks kebijakan industri di Indonesia, dalam tulisan ini setidaknya ada lima instrumen yang perlu memperoleh perhatian khusus oleh negara agar mampu meningkatkan kapasitasnya dalam kebijakan industri. Kelima instrumen tersebut antara lain: manufacturing atau pengolahan, riset dan pengembangan, inovasi teknologi, sektor energi, dan sektor pangan. Dalam bidang manufaktur, Indonesia harus bisa mengambil manfaat dari sektor perindustrian ini. Menurut Naudé, manufaktur merupakan elemen yang penting bukan hanya untuk hasil produktivitas yang lebih tinggi, namun juga kontribusinya terhadap diversitas ekonomi.<sup>58</sup> Selain

---

58 Wim Naudé, "Why Indonesia Needs More Innovative Industrial Policy", dalam *ASEAN Journal of Economics, Management and Accounting*, 1 (1), hal. 50.

itu, dengan kuatnya sektor manufakturing di suatu negara, terlebih di Indonesia yang pernah terkena krisis dan berakibat parah, akan mengurangi dampak negatif atas kerentanan akibat goncangan yang berasal dari luar (*external shock*). Studi empiris juga menunjukkan bahwa sektor manufaktur, seringkali, merupakan sumber terpenting bagi pertumbuhan di negara-negara berkembang dan sejarah juga menunjukkan bahwa manufaktur juga pernah membantu ekonomi negara-negara maju dalam meningkatkan kapasitas ekonominya. Manufakturing juga mampu menjadi salah satu alat untuk mengurangi kemiskinan. Sektor manufaktur memerlukan intervensi dari negara agar mampu memberikan manfaat yang tersebut di atas terutama dalam pengaturan penyebaran pengetahuan, pengendalian hubungan dengan sektor ekonomi lainnya, skala ekonomi yang dinamis, dan penempatan pekerja.<sup>59</sup> Hal-hal ini jika hanya dikendalikan oleh pasar tanpa adanya campur tangan negara, motifnya akan disesuaikan dengan prinsip ekonomi untuk memaksimalkan profit tanpa memperhatikan efek jangka panjang bagi ekonomi makro. Pengalaman di Indonesia membuktikan bahwa ketika Indonesia dilanda krisis pada akhir dekade 1990, sektor manufaktur tidak mampu pulih dengan sempurna. Hal ini, menurut Aswicahyono dkk, disebabkan oleh kebijakan regulatif yang berlebih namun tidak menyasar dan banyaknya investasi yang keluar dari Indonesia karena ketidakamanan kondisi Indonesia saat itu.<sup>60</sup> Tujuan dari sektor manufakturing sebenarnya adalah untuk memperoleh produktivitas pekerja yang lebih tinggi, diversifikasi ekonomi, dan peningkatan dalam kondisi domestik untuk melakukan bisnis.

Elemen kedua adalah riset dan pengembangan. Kelemahan pengaturan kebijakan industri di Indonesia adalah minimnya riset dan pengembangan untuk meningkatkan kapasitas industri. Kebijakan

---

59 *Ibid.*

60 Aswicahyono, H, et.all, "Indonesian Industrialisation: A Latecomer Adjusting to crises)", 2013, seperti yang dikutip oleh Naudé, yang juga menjelaskan mengenai kelemahan sektor manufaktur di Indonesia pada pertengahan dekade 2000 yang salah satunya secara kuat disebabkan oleh over-valuation dari nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

pemerintah yang *masih* mengutamakan impor untuk produk-produk vital seperti kendaraan, teknologi, dan sebagainya, membuat inovasi dalam negeri tidak berkembang. Terlebih, kebijakan pemerintah yang ada saat ini tidak menginvestasi pada universitas atau perguruan tinggi sebagai pusat riset dan pengembangan pengetahuan yang khusus meningkatkan riset dan inovasi yang strategis mampu digunakan untuk pengembangan kebijakan industri.<sup>61</sup> Rendahnya insentif yang akan diterima oleh para peneliti Indonesia juga merupakan kendala mengapa banyak ahli pengetahuan dari Indonesia yang memilih untuk berkarya di luar negeri daripada mengembangkan pengetahuan di Indonesia.

Terkait dengan minimnya riset dan pengembangan pengetahuan, inovasi pun juga tampaknya belum menjadi prioritas. Memang dalam beberapa tahun terakhir, inovasi digalakkan semisal dengan pembuatan mobil rakitan sendiri, akan tetapi dukungan pemerintah belum mampu menjadikan produk dalam negeri tersebut untuk dikembangkan lebih lanjut dan justru lebih memilih mengimpor dari negara lain. Ketiga elemen (manufakturing, riset dan pengembangan, inovasi teknologi) jika bisa dikelola dengan baik dan optimal dengan intervensi negara untuk mengarakannya menjadi industri yang bernilai strategis, maka jika dikaitkan dengan strategi kebijakan industri dalam pembahasan di atas, akan mampu memberikan arahan pada kebijakan perdagangan seperti apa yang mampu memberikan insentif bagi industri dan inovasi dalam negeri untuk berkembang. Hal ini juga berkaitan dengan bagaimana pemerintah secara strategis melakukan *sectoral targeting* bagi pembuatan strategi kebijakan industri.

Sektor energi juga merupakan elemen strategis bagi Indonesia bagi kebijakan industri. Permasalahan yang ada saat ini adalah banyak perusahaan asing yang beroperasi dalam teritori Indonesia khususnya dalam bidang energi (khususnya minyak dan gas). Alasan yang dipakai saat ini adalah bahwa negara tidak mampu jika harus melakukan

---

61 Senada dengan yang diutarakan Naudé bahwa pemerintah harus mampu meningkatkan kerja sama antara sektor swasta dalam bidang riset dan pengembangan, serta memperkuat hubungan dengan asosiasi bisnis, perusahaan dan universitas dalam peningkatan riset dan inovasi.

eksplorasi karena hal tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit dan jika APBN harus menopang sektor energi, maka anggaran negara tidak akan teralokasikan dengan adil pada seluruh sektor anggaran. Dalam pengaturan sektor pangan pun berlaku demikian. Indonesia selaku negara agraris seharusnya mampu memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Akan tetapi apa yang terjadi adalah pemerintah beberapa kali justru melaksanakan kebijakan impor bahan-bahan makanan dan hewan untuk digunakan sebagai bahan pangan di Indonesia. Hal ini menunjukkan bagaimana kebijakan pemerintah yang ada saat ini tidak mampu mendorong sektor pertanian dalam negeri untuk berkembang dan digunakan sebagai sumber utama untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Melihat berbagai permasalahan dalam kelima elemen yang disebutkan di atas, negara selaku pihak yang diamanati sebagai penyedia dan pemenuhan hajat hidup warga negara harus melakukan kebijakan industri yang strategis agar mampu meningkatkan produktivitas dan juga meningkatkan kemakmuran rakyat. Setidaknya ada dua hal fundamental mengapa intervensi negara dalam kebijakan industri perlu dilakukan, yaitu alasan kegagalan pasar dan kegagalan koordinasi. Negara harus mempunyai karakter yang berbeda dengan pasar dan harus lebih matang dari pasar. Sebab, jika terjadi fenomena kegagalan pasar, instrumen kebijakan pemerintah merupakan satu jalan keluar untuk mengoreksi kesalahan yang ada dalam mekanisme pasar. Oleh sebab itu, negara memegang peranan penting dalam melihat tindakan pasar dan berani mengambil langkah untuk mengoreksi kesalahan yang dibuat pasar. Kegagalan koordinasi merupakan hal yang lebih kompleks sebab dengan karakter ekonomi-politik di Indonesia, pemerintah pusat beberapa kali mempunyai kebijakan yang berbeda dengan daerah dengan adanya otonomi daerah; selain itu koordinasi dengan pihak swasta (pasar) juga menambah kompleksitas dari permasalahan koordinasi yang seringkali berujung pada kegagalan koordinasi di antara pihak-pihak tersebut. Oleh sebab itu, negara harus mempunyai kekuatan untuk mengendalikan koordinasi agar – sekalipun mencakup banyak pihak dan kepentingan – masih berada dalam panduan untuk mencapai tujuan jangka panjang, kemakmuran dan keadilan bagi rakyat.

## Permasalahan di bidang moneter

Secara teoritik, kerangka pengaturan di bidang moneter terfokus pada dua isu kebijakan. Pertama, berkaitan dengan pengendalian inflasi dan isu kedua berkaitan dengan stabilisasi nilai tukar mata uang. Kedua isu ini sebenarnya saling terkait karena adanya inflasi yang tinggi (harga-harga yang meningkat) mengindikasikan berkurangnya daya beli dari mata uang.<sup>62</sup> Demikian juga sebaliknya, jika suatu nilai mata uang yang mengalami apresiasi, hal ini menyampaikan pesan bahwa harga-harga barang di pasar menjadi lebih murah. Salah satu instrumen moneter yang lazim digunakan untuk mengendalikan inflasi dan stabilisasi nilai tukar mata uang adalah melalui pengaturan tingkat bunga. Secara umum, dengan tingginya tingkat bunga, diyakini bahwa hal ini merupakan aspek yang instrumental sekalipun mengakibatkan perlambatan kegiatan ekonomi riil.<sup>63</sup>

Dalam pengendalian nilai tukar, kelemahan utama yang dihadapi oleh Indonesia adalah berkaitan dengan paradigma yang dipakai dalam mengatasi masalah moneter. Indonesia dengan sistem mengambang yang menyerahkan sepenuhnya mekanisme pasar dalam menentukan nilai mata uang rupiah. Sistem devisa bebas yang diterapkan Indonesia ternyata memberikan tingkat stabilitas mata uang rupiah yang rendah karena sifat dari sistem ini yang memperbolehkan dana untuk keluar-masuk dengan mudah dengan pengaturan yang minim dari pemerintah. Sistem devisa bebas yang dianut oleh Indonesia justru dinilai sebagai sistem devisa yang paling liberal dibandingkan sistem devisa bebas yang dianut oleh Singapura atau Malaysia.<sup>64</sup> Indonesia dinilai terlalu bebas dalam mengelola sistem devisanya terutama dalam hal mengeluarkan

---

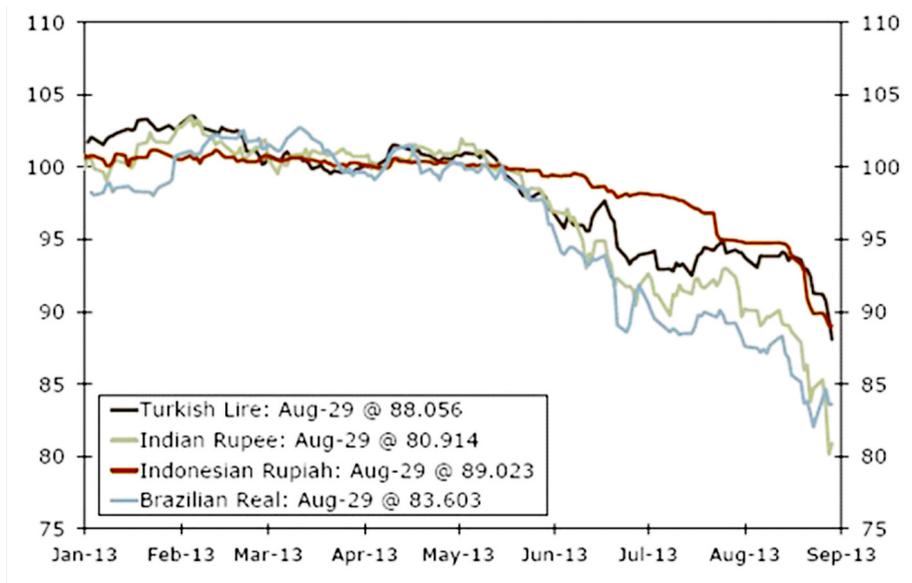
62 Makmur Keliat, et all, *Otoritas Jasa Keuangan dan Konglomerasi Keuangan: Tinjauan Ekonomi Politik*, Laporan Penelitian Lanjutan, Pacivis UI, 2013, hal. 16

63 *Ibid.*, hal. 16-17

64 Arnold Sirait, "Sistem Devisa Indonesia yang Liberal Rawan Kena Krisis", diakses dari <http://www.aktual.co/ekonomibisnis/084550sistem-devisa-indonesia-yang-liberal-rawan-kena-krisis>

transaksi uang.<sup>65</sup> Dengan mudahnya keluar-masuk dana dari dan ke Indonesia mengakibatkan kondisi yang rawan terkena krisis, sebab jika terdapat gangguan keuangan baik berasal dari dalam maupun dari luar, daya tahan mata uang rupiah akan mudah terkena dampak pula dan akhirnya krisis pun menjadi salah satu akibat yang harus didera. Salah satu dampak yang saat ini dirasakan adalah terus melemahnya nilai rupiah dibandingkan nilai mata uang asing lainnya. Hal ini selain disebabkan perekonomian dunia yang sedang dalam masa pemulihan, performa ekonomi Indonesia juga menunjukkan penurunan.

#### Grafik 4.1 Nilai Tukar Rupiah dan Beberapa Mata Uang Lainnya Januari – September 2013



Sumber: Wells Fargo Securities Economics Group, LLC, Weekly Economic & Financial Commentary, 30 Agustus 2013, hal. 4

65 "Sistem Devisa RI Dinilai Terlalu Bebas", diakses dari <http://economy.okezone.com/read/2013/10/24/20/886441/sistem-devisa-ri-dinilai-terlalu-bebas>

Kecenderungan rupiah untuk melemah dalam beberapa waktu terakhir disebabkan oleh beberapa faktor. Ada banyak faktor yang menyebabkan melemahnya suatu nilai tukar mata uang terhadap mata uang asing. Akan tetapi, setidaknya dalam kasus melemahnya rupiah, ada beberapa faktor, di antaranya adalah keluarnya sejumlah besar investasi portofolio asing dari Indonesia. Keluarnya investasi portofolio asing ini menurunkan nilai rupiah sebab permintaan akan rupiah menurun karena dalam proses ini, investor menukarkan rupiah dengan mata uang negara lain yang lebih menguntungkan saat ini untuk diinvestasikan di negara lain. Hal ini berarti bahwa terjadi peningkatan penawaran atas nilai rupiah. Indikasi dari keluarnya investasi portofolio asing ini bisa dilihat dari Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) yang juga menunjukkan adanya penurunan seiring dengan kecenderungan melemahnya rupiah. Faktor kedua yang menjadi penyebab melemahnya nilai rupiah adalah defisitnya neraca perdagangan Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa performa impor Indonesia lebih tinggi dibanding volume ekspor yang dilakukan. Selama kurun waktu Januari hingga Juli 2013, defisit neraca nilai perdagangan Indonesia adalah -5,65 miliar dollar AS. Sektor nonmigas sebenarnya mengalami surplus 1,99 miliar dollar AS. Namun, surplus di sektor nonmigas tidak bisa mengimbangi defisit yang sangat besar di sektor migas, yakni sebesar -7,64 miliar dollar AS.<sup>66</sup> Nilai impor Indonesia Juli 2013 mencapai US\$17,42 miliar atau naik 11,40 persen dibanding Juni 2013. Sementara bila dibanding Juli 2012 mengalami peningkatan 6,50 persen. Secara kumulatif nilai impor Januari-Juli 2013 mencapai US\$111,83 miliar atau turun 0,86 persen jika dibanding periode yang sama tahun 2012. Impor nonmigas mencapai US\$85,58 miliar atau turun 3,41 persen.<sup>67</sup> Sementara untuk ekspor, nilai ekspor Indonesia secara kumulatif selama Januari-Juli 2013 mencapai US\$106,18 miliar atau menurun 6,07 persen dibanding periode yang sama tahun 2012, demikian juga ekspor nonmigas

---

66 Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik, No. 58/09/Th. XVI, 2 September 2013, hal. 14, diakses dari [http://www.bps.go.id/brs\\_file/eksim\\_02sep13.pdf](http://www.bps.go.id/brs_file/eksim_02sep13.pdf)

67 Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik, No. 58/09/Th. XVI, 2 September 2013, hal. 7

mencapai US\$87,57 miliar atau menurun 2,66 persen.<sup>68</sup> Defisit di neraca perdagangan ini menunjukkan bahwa permintaan terhadap rupiah menurun yang menyebabkan nilai rupiah itu sendiri menjadi lemah.

### Grafik 4.2 Laju Inflasi Indonesia Januari – Desember 2013



Sumber: <http://id.tradingeconomics.com/indonesia/inflation-cpi>

Jika melihat perkembangan laju inflasi di Indonesia selama tahun 2013, tingkat inflasi yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebenarnya  $4,5 \pm 1\%$ . Di semester pertama tahun 2013 laju inflasi terkendali sesuai target yaitu tidak melampaui batas atas yang ditetapkan. Akan tetapi memasuki semester kedua di tahun 2013, tepatnya antara bulan Juli dengan Agustus, terjadi pelonjakan laju inflasi yang sangat signifikan, yaitu mengalami peningkatan sebesar 3,7%. Lonjakan tingkat inflasi ini terjadi salah satunya disebabkan adanya kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) akibat dikurangnya subsidi oleh pemerintah. Kenaikan harga BBM ini menyebabkan dampak yang domino. Ketika harga BBM naik, otomatis biaya transportasi naik, sehingga menyebabkan mobilisasi atau distribusi barang juga mengalami kenaikan harga. Hal

68 *Ibid.*, hal. 8

ini diperparah dengan adanya belanja konsumsi yang meningkat drastis selama bulan Agustus saat hari raya Idul Fitri yang ditunjukkan dengan peningkatan kebutuhan uang sebesar 17 triliun rupiah selama puasa hingga lebaran.<sup>69</sup> Saat masa puasa hingga lebaran, emas perhiasan mengalami sebesar 0,12 persen. Hal ini terjadi di 57 kota Indeks Harga Konsumen (IHK). Selanjutnya terdapat ikan segar yang mengalami inflasi sebesar 0,11 persen. Di posisi ketiga adalah tarif listrik. Tarif listrik mengalami inflasi sebesar 0,10 persen. Selain tiga hal ini, masih terdapat beberapa hal lagi yang turut menyebabkan terjadinya inflasi seperti tarif angkutan kota, tarif angkutan udara, bawang merah dan daging sapi.<sup>70</sup>

Dalam pengendalian nilai tukar, Bank Indonesia yang mewakili entitas negara ternyata justru menggunakan paradigma untuk menarik investasi modal, daripada menggunakan paradigma untuk menstabilkan nilai mata uang rupiah. Tulisan yang disusun oleh Tim Penelitian dari Pacivis UI mengindikasikan hal tersebut ke dalam tiga hal. Pertama, terdapat kebebasan bagi setiap orang yang tinggal di Indonesia untuk dapat memiliki dan menggunakan mata uang asing (pasal 2 ayat 1 UU No. 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa). Walaupun pada ayat 2 dari pasal yang sama menyebutkan bahwa penggunaan mata uang asing untuk transaksi domestik harus mempertimbangkan ketentuan instrumen pembayaran legal seperti yang dirumuskan dalam UU yang terkait dengan Bank Indonesia, tidak terdapat satupun ketentuan hukum yang ada menyiratkan adanya kebijakan kontrol modal yang ketat.<sup>71</sup> Indikator kedua yaitu perubahan pengaturan juga terjadi dalam investasi pasar modal. Hal ini terjadi pada tahun 1998 misalnya, di mana pihak asing telah diizinkan untuk melakukan investasi dalam pasar saham lokal (*local stock market*). Tindakan ini kemudian diiringi lagi dengan keputusan pemerintah pada tahun 2005, yang mengizinkan pihak asing untuk melakukan investasi surat-surat berharga pemerintah

---

69 Diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/635636/kebutuhan-uang-naik-rp-17-triliun-selama-puasa-sampai-lebaran>

70 Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/video/berita/13/09/04/mslk7a-inilah-tiga-faktor-utama-inflasi-di-bulan-agustus-2013>

71 Makmur Keliat, *et al*, hal. 10

yang dapat diperjualbelikan (*tradeable government debt securities*). Pihak asing (baik yang bertempat tinggal/*resident* maupun institusi non-bank) telah melakukan investasi portofolio pada tiga bentuk surat berharga yaitu melalui pembelian terhadap Sertifikat Bank Indonesia (SBI), melalui pembelian obligasi yang dikeluarkan pemerintah untuk mendanai defisit anggaran, dan melalui pasar saham (*stock market*).<sup>72</sup> Indikator ketiga yaitu ditunjukkan dari perubahan dalam industri keuangan nonbank, khususnya yang bergerak di jasa asuransi. Sebagai subsektor terbesar di industri keuangan nonbank, partisipasi pihak asing juga telah dimungkinkan walau dengan catatan harus melakukan usaha patungan dengan mitra Indonesia. Saat ini asuransi kesehatan merupakan bisnis asuransi terbesar di Indonesia. Hingga tahun 2010 terdapat 29 perusahaan asuransi kesehatan di Indonesia, dan dari jumlah itu, 17 merupakan perusahaan patungan dengan pihak asing.<sup>73</sup>

Paradigma untuk menarik investasi modal masuk ke Indonesia ini bukan strategi yang baik untuk menjaga kestabilan mata uang rupiah. Negara melalui Bank Indonesia hanya membantu “menyembuhkan” rupiah ketika terjadi krisis pada rupiah, tetapi negara tidak pernah paham kisaran nilai mata uang rupiah dibandingkan mata uang asing. Sistem *fixed exchange rate* yang diterapkan di Malaysia semisal, mengharuskan negara melalui bank sentralnya untuk terus memantau kisaran nilai mata uang mereka dan menentukan besaran ideal nilai mata uang ringgit ketika ditukar dengan mata uang asing. Dengan sistem stabilisasi harga, nilai tukar ringgit Malaysia terhadap dolar Amerika Serikat, sebagai contoh, stabil di kisaran tertentu tanpa adanya fluktuasi yang tajam seperti halnya yang terjadi dengan rupiah Indonesia.<sup>74</sup> Hal ini menunjukkan bahwa jika sistem pasar yang diterapkan selama ini terlalu

72 *Ibid.*

73 *Ibid.*, hal. 11

74 Pasca resesi global yang melanda hampir seluruh ekonomi di dunia, para ekonom dunia mulai merumuskan *macro-prudential regulation* atau peraturan mengenai kehati-hatian pengelolaan ekonomi makro dengan memperhatikan kerapuhan ekonomi makronya ketika terjadi krisis. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah Barack Obama adalah dengan mulai memfokuskan kebijakan ekonomi makronya dengan memperkuat peran negara dan mulai membatasi peran spekulasi dalam pasar finansial maupun pasar komoditas.

memberikan ruang gerak yang bebas bagi spekulasi di pasar komoditas maupun keuangan yang justru ternyata memberikan dampak luar biasa ketika terjadi krisis kepada keuangan negara secara keseluruhan. Paradigma stabilisasi harga penting dilakukan oleh Indonesia karena beberapa hal. Pertama, dengan mengetahui harga ideal nilai tukar rupiah jika dibandingkan dengan mata uang asing, maka Bank Indonesia akan mampu menakar kekuatan rupiah jika sewaktu-waktu terjadi guncangan pada moneter atau krisis. Dengan mengetahui kekuatan ideal rupiah, pemerintah juga akan lebih mampu memberikan jaminan pada nilai tukar dan hal tersebut akan memberikan manfaat bagi aktivitas ekspor dan impor. Sebab dengan nilai mata uang yang stabil, maka permintaan akan mata uang rupiah untuk ekspor pun akan meningkat yang kemudian mampu mendorong industri untuk melakukan peningkatan ekspor ke luar negeri. Di samping kegiatan ekspor dan impor, kestabilan harga juga akan menciptakan kepercayaan bagi investor untuk menanamkan modalnya ke Indonesia. Jadi bisa dilihat perbedaan bahwa ketika pada paradigma investasi modal, hal yang dijadikan tujuan adalah agar investor asing mau menanamkan modalnya ke Indonesia sekalipun nilai rupiah tidak ditentukan kekuatannya. Sementara, jika menggunakan paradigma stabilisasi harga, adanya investasi yang masuk ke Indonesia justru merupakan sebab adanya harga yang stabil dan kepercayaan yang tinggi terhadap mata uang rupiah.

Selain itu, tingkat bunga di Indonesia juga merupakan tingkat bunga yang tertinggi di dunia. Per 12 Desember 2013, Bank Indonesia melalui rapat dewan gubernurnya memutuskan untuk tetap mempertahankan tingkat bunga di level 7,50% **dengan suku bunga Lending Facility dan suku bunga Deposit Facility tetap pada level 7,50% dan 5,75%**. Menurut Bank Indonesia, kebijakan tersebut dinilai konsisten dengan upaya mengarahkan inflasi menuju ke sasaran  $4,5 \pm 1\%$  pada 2014 serta mengendalikan defisit transaksi berjalan menurun ke tingkat yang lebih sehat dan berkesinambungan.<sup>75</sup> Kebijakan Bank Indonesia ini merupakan langkah untuk menormalisasi perekonomian dengan

---

75 Siaran Pers Bank Indonesia, "BI Rate Tetap 7,50%", Desember 2013, diakses dari [http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP\\_155013\\_DKom.aspx](http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP_155013_DKom.aspx)

melakukan pengaturan tingkat bunga agar target inflasi dengan angka  $4,5 \pm 1\%$  bisa tercapai. Akan tetapi, perlu dilihat bahwa dengan tingginya tingkat suku bunga Indonesia dibandingkan negara lain juga memberikan dampak negatif bagi perekonomian Indonesia. Jika tingkat bunga tinggi, maka konsumsi akan rendah sebab kecenderungan masyarakat akan memilih menyimpan uang di bank daripada menggunakannya untuk aktivitas ekonomi yang lebih produktif. Dengan konsumsi yang rendah, investasi juga akan ikut melemah yang pada akhirnya akan berdampak pada menurunnya pendapatan nasional.

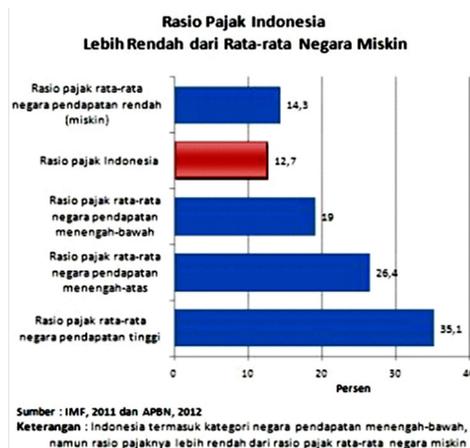
Meskipun Bank Indonesia dalam kasus pengendalian mata uang dan inflasi di atas melakukan kebijakan untuk menormalisasi nilai rupiah, hal tersebut tidak menunjukkan adanya angka ideal bagi rupiah yang ditetapkan oleh BI. Bank Indonesia justru menggunakan paradigma modal – seperti yang dijelaskan di paparan sebelumnya – bahwa kebijakan yang diambil pada akhirnya adalah untuk menarik investasi agar masuk ke Indonesia bukan untuk mengendalikan kekuatan mata uang dengan menetapkan standar ideal mata uang rupiah terhadap mata uang asing. Hal ini menunjukkan fenomena bahwa negara memang ada, tapi seakan diam melihat permasalahan yang seharusnya dikendalikan oleh negara. Negara masih memberikan ruang yang terlalu bebas dalam bidang moneter bagi pasar untuk mengatur nilai mata uang. Jika dilihat dari konsep *smart state* yang dijelaskan dalam paparan selanjutnya, terlihat bahwa Indonesia masih belum bisa melakukan harmonisasi kebijakan dengan pasar dan apa yang terjadi adalah pasar yang mendominasi perekonomian daripada peran negara.

## **Permasalahan di bidang fiskal**

Secara umum, permasalahan yang terjadi dalam hal fiskal di Indonesia masih berkuat pada rendahnya penerimaan negara dari sektor pajak dan anggaran yang tidak tepat sasaran. Dengan rendahnya penerimaan negara berakibat ketidakmampuan negara untuk membiayai belanja dalam negeri dengan penerimaan pajak tersebut dan akhirnya negara melakukan utang untuk membiayai pos-pos yang tidak terjangkau oleh penerimaan pajak.

Penerimaan pajak yang dilakukan oleh negara kita ternyata jauh lebih rendah bahkan dibandingkan dengan negara-negara dengan tingkat ekonomi yang setara dengan Indonesia. rasio penerimaan pajak Indonesia terhadap produk domestik bruto (PDB) hanya berkisar 12%, padahal rata-rata penerimaan anggaran dari sektor pajak negara-negara yang dikategorisasi ke dalam negara menengah ke bawah (*lower middle income*) seperti Indonesia ini mencapai 19%. Bahkan, rasio pajak Indonesia di bawah rata-rata negara miskin (*low income*) yang sudah mencapai 14,3%. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2012, penerimaan pajak Indonesia diproyeksikan mencapai Rp 1.033 triliun. Berdasarkan kategori negara berpendapatan menengah, dengan jumlah tersebut negara ini sebenarnya kehilangan potensi pajak sekitar Rp 512 triliun atau hampir 50%. Perkiraan konservatif International Monetary Fund (IMF), potensi pajak yang hilang juga lebih dari 40%.<sup>76</sup>

### Grafik 4.3 Rasio Pajak Indonesia dengan Kategori Negara Lainnya



Sumber: Sri-Edi Swasono et al, “Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk”, *Prakarsa Policy Review*, Maret 2012, hal. 2

76 Sri-Edi Swasono et al, “Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk”, *Prakarsa Policy Review*, Maret 2012, hal. 1

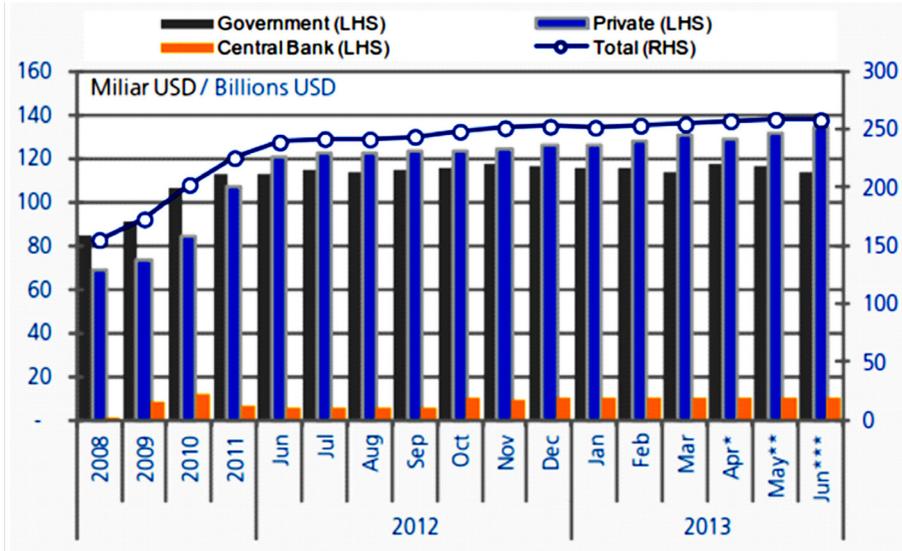
Ketidakmampuan negara untuk memungut pajak yang lebih besar daripada yang seharusnya, membuat pilihan utang adalah jalan satu-satunya untuk membiayai pembelanjaan negara. Kebijakan utang “berkelanjutan” menjadi tradisi yang selalu dijalankan oleh pemerintah, dibanding berupaya meningkatkan penerimaan pajak. Jika pada suatu tahun anggaran jumlah utangnya baru, utang tersebut hampir selalu lebih besar cicilan utang. Jika dikalkulasi, akumulasi utang akan mencapai 132,633 miliar dolar AS tahun ini, artinya setiap penduduk Indonesia menanggung utang Rp 10 juta. Rasio utang terhadap PDB di bawah 30% memang dipertahankan oleh pemerintah, akan tetapi bukan berarti hal tersebut mengindikasikan keadaan yang aman apabila rasio pajak terus rendah. Akumulasi utang dan pendapatan rendah akan membawa Indonesia terjebak dalam perangkap utang (*debt trap*).<sup>77</sup> Persentase peningkatan tertinggi terjadi di utang swasta. Jika pada 2006 utang swasta 56,813 miliar dollar AS, pada 2013 meningkat menjadi 133,988 miliar dollar AS. Ini berarti peningkatan 135,8 persen. Adapun utang pemerintah meningkat sekitar 63,5 persen. Jika pada 2006, utang pemerintah 75,820 miliar dollar AS, pada Juni 2013 tercatat 123,992 miliar dollar AS. Peningkatan drastis jumlah utang swasta ini setidaknya menyampaikan pesan bahwa pihak swasta telah menjadi pemetik manfaat utama dari kebijakan liberalisasi lalu lintas modal di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir.<sup>78</sup>

---

77 *Ibid.*

78 Hal ini diungkapkan oleh Makmur Keliat dalam tulisannya “Peta Utang Krisis Indonesia” yang dimuat dalam harian Kompas pada Agustus 2013. Dalam tulisan tersebut, Makmur memetakan utang yang dimiliki oleh Indonesia baik oleh negara (pemerintah dan bank sentral) maupun pihak swasta dan bagaimana skenario yang bisa dilakukan untuk memperbaiki struktur utang Indonesia ini.

### Grifik 4.4 Utang Luar Negeri Pemerintah, Bank Sentral dan Swasta Indonesia 2012-2013



Sumber: Bank Indonesia, 2013

Rasio penerimaan pajak Indonesia yang bahkan lebih rendah dari rata-rata rasio penerimaan pajak negara miskin ini menunjukkan adanya masalah yang mendasar dalam kapasitas pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara. Akan tetapi ditinjau dari sudut pandang positif, bila persoalan tersebut dibenahi maka potensi penerimaan pajak di Indonesia sangatlah tinggi. Berdasarkan kalkulasi IMF, kapasitas penerimaan pajak Indonesia kini hanya mendekati 60%.<sup>79</sup> Artinya, potensi penerimaan pajak yang hilang mencapai 40% atau sekitar Rp 413 triliun pada tahun 2012. Pada tahun 2012 rasio penerimaan pajak Indonesia baru mencapai 12,3% jika dihitung dari total penerimaan pajak pemerintah pusat atau 13,3% jika dimasukkan penerimaan pajak

79 *Ibid.*

daerah.<sup>80</sup> Padahal IMF dikenal sebagai lembaga yang konservatif. Artinya kalkulasi dari potensi ini pun masih tergolong minimal. Merujuk rata-rata rasio pajak negara pendapatan menengah-bawah seperti Indonesia, potensi pajak yang masih bisa digali sebenarnya bisa mencapai Rp 512 triliun.<sup>81</sup> Naiknya tingkat pendapatan Indonesia sebagai negara dengan kategori “negara pendapatan menengah”, seharusnya diikuti secara proporsional dengan tingkat kemampuan penerimaan pajak. Apabila “selisih pajak” (*tax gap*) yaitu perbandingan antara potensi dan penerimaan pajak sangat besar, maka pembenahan sistem, institusi dan kebocoran adalah kebutuhan mendesak yang harus segera dilakukan untuk mengatasi permasalahan mendasar anggaran dan belanja negara.

Rendahnya penerimaan pajak akan memberikan konsekuensi yang nyata yaitu makin bertambahnya utang untuk melakukan pembiayaan dalam pembangunan. Kecenderungan yang terjadi dari tahun ke tahun, utang Indonesia hampir selalu lebih besar daripada pembayaran utang yang dilakukan sehingga jumlah utang itu akan berakumulasi dan menumpuk. Di tahun 2013 (sampai bulan Juni), utang Indonesia mencapai 1332,633 miliar dolar AS dan jika besaran utang tersebut dibagi berdasarkan jumlah penduduk Indonesia saat ini yang mencapai 250 juta penduduk, maka tiap warga negara Indonesia memikul beban utang sekitar Rp 10 juta. Pemerintah selalu menyampaikan bahwa rasio utang Indonesia saat ini seringkali dikatakan aman karena masih di bawah 30% dari PDB. Pernyataan ini mesti disampaikan lebih hati-hati, karena besarnya utang seharusnya perlu dikaitkan pula dengan kemampuan perolehan pendapatan. Logika sederhananya, meski utang relatif tidak besar namun apabila tingkat pendapatan atau kemampuan membayar rendah tentu saja tetap mengkhawatirkan.<sup>82</sup>

Hal ini yang membedakan dengan negara-negara maju. Negara-negara seperti Jerman, Swedia, Finlandia, Belanda, dikategorisasi

---

80 “Rasio Pajak Indonesia Lebih Rendah Dari Negara Berpenghasilan Rendah”, Diakses dari <http://wartaekonomi.co.id/berita21685/rasio-pajak-indonesia-lebih-rendah-dari-negara-berpenghasilan-rendah.html>

81 Sri-Edi Swasono et al, “Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk”, hal. 2

82 *Ibid.*

sebagai negara dengan peringkat peminjam utang terbaik dalam predikat AAA oleh Standard and Poor.<sup>83</sup> Hal ini disebabkan kemampuan membayar utang mereka sangat baik sekalipun utang mereka bisa mencapai 40% hingga 80% dari PDB mereka. Rasio penerimaan pajak negara-negara tersebut berkisar antara 37% hingga 47% terhadap PDB yang mencapai 3 kali lipat dari rasio pajak di Indonesia. Implikasinya, negara-negara Eropa tersebut dikenakan bunga yang relatif kecil karena mereka mampu membayar utang dengan baik dan risiko gagal bayarnya kecil, sementara negara yang tidak bisa membayar utang dengan baik, seperti Indonesia yang hanya mendapatkan predikat BB+, bunga yang diberikan tinggi. Bahkan negara tetangga saja, Malaysia dan Thailand, peringkat peminjaman utangnya lebih baik dari Indonesia, di mana Malaysia berpredikat A- dengan utang 54% terhadap PDB dan Thailand dengan predikat BBB+ dengan utang 44% terhadap PDB. Akan tetapi rasio pajak kedua negara ini mencapai 19%, jauh lebih besar daripada Indonesia.

Kelemahan dalam pembiayaan ini tentunya menjadi tanggung jawab negara melalui Kementerian Keuangan yang menjadi bendahara negara. Para analis ekonom menilai sebenarnya negara tidak perlu berutang jika potensi pajak dalam negeri bisa dioptimalkan dengan baik. Ketidakmampuan negara dalam mengumpulkan pajak ini mengakibatkan Indonesia selalu terpuruk dalam jebakan utang (*debt trap*). Indonesia sebenarnya bisa menghindari kondisi tersebut asalkan pengumpulan pajak bisa diperbaiki. Jika rasio penerimaan pajak setidaknya menyamai rasio negara-negara miskin, maka akan didapatkan tambahan penerimaan pajak sekitar Rp 130 triliun. Dengan hanya berhemat Rp 4 triliun, praktis tambahan utang tahun ini yang

---

83 *Standard and Poor* memberikan kategori rating : AAA = peringkat peminjam terbaik dalam memenuhikewajiban keuangan, AA = sangat kuat dalam memenuhi kewajiban keuangan, namun lebih rendah dari AAA, A = kapasitas kuat, namun situasi ekonomi dapat mempengaruhi kondisi keuangan, BBB = peringkat menengah, saat ini kondisi memuaskan, BB = rentan terhadap perubahan ekonomi, B = situasi keuangan bervariasi perlu diperhatikan, CCC = rentan dan tergantung pada situasi ekonomi, bisnis dan keuangan untuk memenuhi kewajiban, dll. Keterangan dan data ini merujuk dari tulisan Sri-Edi Swasono dkk.

mencapai Rp 134 triliun tak diperlukan lagi.<sup>84</sup> Apabila menggunakan acuan kalkulasi IMF atau rasio pajak negara-negara menengah bawah, Indonesia bahkan bisa memperoleh penerimaan pajak jauh lebih besar. Potensi penerimaan pajak bahkan masih bisa digenjut hingga lebih dari Rp 500 triliun pada tahun 2012. Artinya bukan hanya tak perlu tergantung pada utang, Indonesia bahkan bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan potensi domestik sendiri.

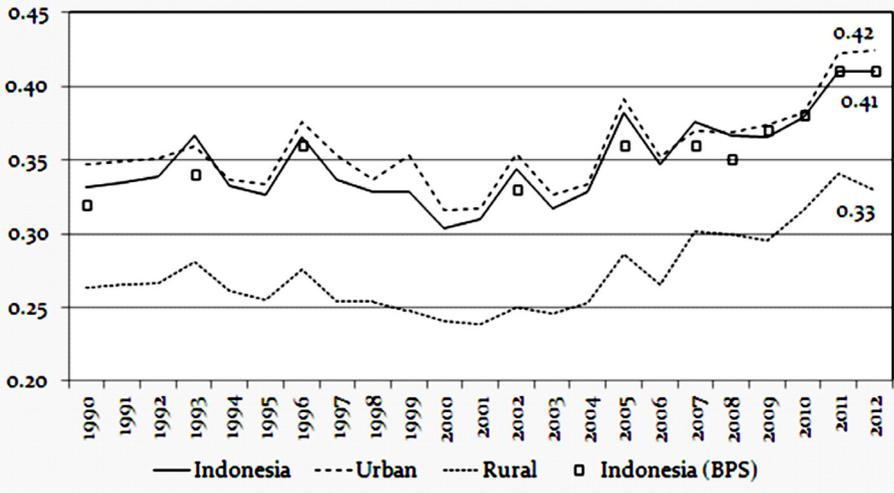
Jika berbicara pajak sebagai instrumen kesejahteraan dan keadilan, terjadi kejanggalan di Indonesia. akumulasi kekayaan 40 orang terkaya di Indonesia yang setara dengan 10,3% PDB atau kekayaan 60 juta penduduk.<sup>85</sup> Apabila melihat kesenjangan yang begitu tinggi, sesuai asas keadilan maka besarnya beban pajak seharusnya mengikuti tingginya pendapatan/kekayaan. Artinya, semakin mampu dan kaya seseorang maka proporsi pajak yang dipungut seharusnya lebih tinggi. Akan tetapi, kenyataan di Indonesia yang terjadi justru sebaliknya. Kelompok kaya justru membayar pajak jauh lebih kecil dari kelompok menengah-bawah. Hal itu terlihat pada realisasi APBN 2010. Penerimaan pajak yang berasal dari pajak penghasilan pegawai/karyawan (PPh Pasal 21) mencapai Rp 55,3 triliun, akan tetapi pajak penghasilan pribadi non pegawai/karyawan atau pengusaha hanya Rp 3,6 triliun (PPh Pasal 25/29). Ini jelas tidak adil karena para pemilik usaha yang masuk kategori orang kaya (*high wealth individuals*) justru membayar pajak jauh lebih kecil. Hal ini tentunya menyebabkan makin timpangnya kesenjangan yang terjadi di Indonesia yang ditunjukkan melalui grafik koefisien gini di bawah ini.

---

84 Sri-Edi Swasono et al, "Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk", hal. 3

85 "Kemiskinan Melonjak, Jurang Kesenjangan Melebar", *Prakarsa Policy Review*, Edisi November 2011, hal.2

**Grafik 4.5 Koefisien Gini di Perkotaan dan Pedesaan Indonesia 1990 – 2012**



Sumber: Yusuf, A.A, Sumner, A. and Rum, I. A., (2013), The Long-Run Evolution of Inequality In Indonesia, 1990–2012: New Estimates and Four Hypotheses On Drivers, No 201314, Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS), Departmen Ilmu Ekonomi, Universitas Padjajaran.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia dilaporkan meningkat dan berada di kisaran 6,2% di kuartal II tahun 2013<sup>86</sup> ternyata tidak diikuti oleh kesenjangan masyarakat yang makin kecil. Pertumbuhan ekonomi yang *baik* ini ternyata hanya dinikmati oleh kalangan elit saja dan tidak diikuti dengan pemerataan keadilan dan kesejahteraan melalui peningkatan pendapatan masyarakat secara umum. Memang benar bahwa Indonesia mampu menjaga defisit anggaran di angka 3% dari PDB dan menunjukkan kinerja ekonomi makro yang bisa dibilang baik. Akan tetapi, pertumbuhan yang baik di bidang makro tersebut tidak

86 Data diambil dari Laporan Pemerintah tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Semester Pertama Tahun Anggaran 2013, yang menyatakan bahwa perekonomian Indonesia dalam triwulan I tahun 2013 tumbuh sebesar 6,02 persen (yoy) atau relatif melambat jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi triwulan sebelumnya maupun pertumbuhan ekonomi pada periode yang sama tahun 2012 yang masing-masing mencapai 6,1 persen dan 6,3 persen

diikuti dengan pembangunan manusia. Selain disebutkan dalam paparan koefisien gini Indonesia yang terus meningkat seperti di gambarkan dalam grafik di atas, indeks pembangunan manusia (*human development index*) Indonesia juga masih tertinggal dengan negara-negara lain.

**Tabel 4.1 Human Development Index Indonesia 1980 - 2012**

Indonesia - Human Development Index				
	HDI	HDI - Health	HDI - Education	HDI - Income
2012	0.629	0.785	0.577	0.550
2011	0.624	0.779	0.584	0.544
2010	0.620	0.772	0.584	0.536
2009	0.611	0.765	0.578	0.528
2008	0.601	0.759	0.562	0.523
2007	0.595	0.753	0.557	0.515
2006	0.582	0.748	0.535	0.507
2005	0.575	0.743	0.526	0.500
2000	0.540	0.721	0.484	0.469
1990	0.479	0.664	0.390	0.436
1980	0.422	0.593	0.346	0.376

Sumber: <http://countryeconomy.com/hdi/indonesia>

Fungsi pajak seharusnya secara ideal adalah sarana untuk membiayai pembangunan, keadilan, kesejahteraan, dan pemerataan bagi warga negaranya. Rendahnya pemungutan pajak di Indonesia salah satunya disebabkan karena antipati warga negara yang melihat buruknya tata kelola pajak dan kasus korupsi pajak yang membuat masyarakat tidak mempercayai institusi yang melakukan pemungutan pajak. Untuk membangun sistem perpajakan yang kuat dibutuhkan konstruksi sistem yang mampu meyakinkan warganegara bahwa mereka dilindungi dari

praktik korupsi dan birokrasi yang tidak efisien. Sebuah studi di 30 negara maju dan berkembang menunjukkan bahwa terjadi korelasi positif antara kepatuhan pajak dengan rendahnya tingkat korupsi dan efisiensi birokrasi.<sup>87</sup>

Selain itu, permasalahan dalam bidang anggaran juga menjadi pelik karena besarnya APBN yang ada presentase terbesarnya justru bukan untuk pembangunan infrastruktur, akan tetapi pada kesejahteraan birokrasi. Ambil contoh dalam penetapan anggaran 20% untuk pendidikan yang mana komponen yang besar justru pada pembiayaan gaji dan honor pendidik dibanding pembiayaan pada fasilitas dan infrastruktur dalam pendidikan, riset dan pengembangan, dan peningkatan kualitas pendidikan secara umum di Indonesia. Alokasi 20 persen yang disebutkan pemerintah telah berbeda dari rumusan awal baik yang dijelaskan dalam Undang-Undang 20/2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional maupun rumusan yang dibuat bersama antara Departemen Pendidikan Nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat. Anggaran pendidikan didefinisikan sebagai anggaran fungsi pendidikan di luar anggaran untuk gaji pendidik dan pendidikan kedinasan yang prosentasenya dihitung berdasarkan anggaran belanja pusat. Penyebabnya, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 mengenai Sisdiknas sepanjang mengenai frase “gaji pendidik dan” bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, pemerintah diwajibkan memasukan gaji pendidik dalam anggaran pendidikan 20 persen. Putusan MK merupakan ancaman serius bagi masa depan pendidikan Indonesia. Dari sudut anggaran, akan terjadi ketimpangan dalam pembiayaan. Alokasi biaya rutin, terutama pembayaran gaji dan tunjangan penyelenggara pendidikan pasti membengkak. Konsekuensinya, alokasi pelayanan dan peningkatan kualitas belajar mengajar seperti perbaikan dan perawatan gedung sekolah serta penyediaan buku pelajaran berkurang

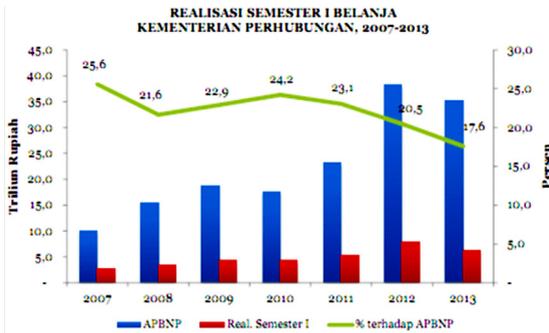
---

87 Ahmed Riahi-Belkaoui, “Bureaucracy, Corruption and Tax Compliance”, dalam Robert W. McGee (ed.), *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies*, Springer, 2008, dalam “Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk”, *Prakarsa Policy Review*, Maret 2012, hal. 4

secara drastis.<sup>88</sup> Hal tersebut menunjukkan adanya salah sasaran dalam penyusunan anggaran dan belanja negara karena pembelanjaan negara harusnya lebih banyak ditujukan untuk menambah sarana, infrastruktur, dan pembangunan di daerah-daerah untuk mengurangi ketimpangan. Kesalahan birokratis ini jika mampu diatasi - seperti halnya pemungutan pajak - akan mengarahkan pada pertumbuhan ekonomi yang diiringi dengan penurunan kesenjangan dalam koefisien gini masyarakat Indonesia.

Anggaran pemerintah untuk pembiayaan infrastruktur memang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Secara nominal angka anggaran untuk pembangunan infrastruktur memang menunjukkan peningkatan. Namun jika dilihat dalam porsi pengeluaran pemerintah maka anggaran sektor infrastruktur rata-rata hanya berkisar 10%. Angka pengeluaran pembangunan infrastruktur di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir tidak pernah melebihi angka 2% dari PDB. Angka ini tentu saja memprihatinkan jika dibandingkan dengan Cina yang terus menerus meningkatkan anggaran untuk pembangunan infrastrukturnya dan telah mematok angka hingga 15% dari PDB-nya.

#### Grafik 4.6 Realisasi Belanja Kementerian Perhubungan Semester I 2007-2013



Sumber: Laporan Pemerintah tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Semester Pertama Tahun Anggaran 2013

88 Press Release, Penyiasatan Anggaran Pendidikan 20 Persen, diakses dari <http://www.antikorupsi.org/id/content/penyiasatan-anggaran-pendidikan-20-persen>

Dalam pengelolaan infrastruktur di Indonesia, setidaknya ada tiga masalah besar, antara lain: negara kita negara kepulauan tapi infrastruktur laut tertinggal; jumlah pelabuhan udara jauh lebih banyak dari jumlah pelabuhan laut; dan jumlah jalan jauh lebih banyak dari kereta api. Sebagai negara kepulauan, Indonesia seharusnya mempunyai infrastruktur dalam bidang perhubungan laut yang kuat baik dari segi perkapalan maupun pelabuhannya. Dengan luas laut sekitar 3 juta km<sup>2</sup> dan terdiri dari 17.508 pulau, peran dari angkutan laut seharusnya sangat penting di Indonesia. Namun data-data yang ada menunjukkan pembangunan pelabuhan laut terabaikan. Disebutkan bahwa pelabuhan laut Indonesia sangat tidak memadai untuk perdagangan antarpulau dan perdagangan internasional. Disamping umumnya kecil, pelabuhan-pelabuhan laut di Indonesia tertinggal dibandingkan dengan pelabuhan laut di Asia Tenggara.<sup>89</sup> Secara keseluruhan jumlah pelabuhan laut yang terdata dan operasional di Indonesia adalah sebanyak 645. Namun dari jumlah ini, hanya sekitar empat pelabuhan yang memiliki status Prime yaitu Tanjung Priok, Tanjung Perak, Belawan dan Makassar, dan sebanyak 14 adalah berstatus Class I. Menarik mencatat bahwa biasanya Class I dan Prime yang dianggap layak untuk kegiatan perkapalan internasional. Dalam kaitan ini patut pula dicatat terdapat gambaran yang unik dalam pelabuhan laut di Indonesia. Pulau Kalimantan, khususnya Kalimantan Selatan, merupakan wilayah kegiatan angkutan kargo laut yang paling aktif. Walau hanya memiliki 2 pelabuhan laut dan tidak satupun yang memiliki status Prime, namun disebutkan bahwa sekitar 34% dari bisnis angkutan kargo laut untuk tujuan perdangan antarpulau berasal dari provinsi ini.

Dalam angkutan udara, mirip dengan angkutan laut, infrastruktur untuk angkutan udara juga mengalami masalah yang serupa. Saat ini tercatat sekitar 27 pelabuhan udara internasional dan 163 pelabuhan udara domestik. Tipe pelabuhan udara juga variatif dari yang tertinggi dengan status kalisifikasi Class I hingga yang berstatus Class V yang terendah. Di samping itu terdapat pula pelabuhan udara

---

89 Makmur Keliat, et all, *Pembangunan Infrastruktur di Indonesia dan Peran G-20*, INFID, 2013, hal. 6

yang dioperasikan oleh swasta untuk tujuan khusus namun di bawah pengawasan Kementerian Perhubungan. Menarik mencatat pula sekitar 56% dari pelabuhan udara Indonesia terletak di bagian Timur terutama di Papua (sekitar 36%). Namun ini tidak menunjukkan bahwa Papua lebih maju dari wilayah lain dalam infrastruktur pelabuhan udara. Haruslah dicatat bahwa hampir seluruh pelabuhan udara yang terdapat di Papua tercatat memiliki klasifikasi yang paling rendah yaitu Class IV atau dibawahnya. Terlebih lagi, angkutan udara baik untuk penumpang maupun kargo terkonsentrasi di Jawa (sekitar 59%).

Infrastruktur di angkutan darat juga mengalami kendala. Di dalam laporan yang ditulis Makmur Keliat dkk tentang Pembangunan Infrastruktur di Indonesia, dalam angkutan darat dianalisis temuan bahwa Indonesia memiliki rasio jarak jalan per km dengan luas wilayah yang paling rendah di kawasan. Sistem jalan disebutkan tidak memadai untuk menghubungkan wilayah daratan seluas 2.000.000 km<sup>2</sup>. Pulau Jawa yang hanya 7% dari wilayah daratan Indonesia merupakan pusat dari jalan kereta api dan jalan darat di Indonesia. Setelah tahun 2000, pembangunan jalan negara yang menjadi bagian otoritas pemerintah pusat terabaikan akibat adanya desentralisasi ke pemerintah provinsi. Disamping hambatan pada implementasi, patut pula mencatat bahwa adanya ketidaksepadanan antara distribusi jalan dan konsentrasi aktifitas ekonomi. Laporan itu menyebutkan 58% jalan di Indonesia terdapat di Jawa dan Sumatera. Dua pulau ini menyumbang sekitar 81% dari PDB Indonesia. Sumatera memiliki jalan yang lebih panjang dibandingkan Jawa, masing-masing 34% dan 24%. Meski demikian, 59% penduduk Indonesia hidup di Jawa dan di Sumatera hanya 23%.<sup>90</sup>

Jika dihubungkan dengan rencana pemerintah yang dituangkan dalam Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), memang sasaran yang dituju hingga 30 tahun ke depan adalah pembangunan fisik infrastruktur. Akan tetapi, perlu diinggat bahwa dalam MP3EI tersebut pembiayaannya bergantung pada investasi. Sejauh ini pembangunan yang sudah terealisasi baru satu proyek yaitu pembangunan jalan tol di atas laut di Nusa Dua, Bali dan itu

---

90 *Ibid.*, hal. 4

pun dikerjakan pada tahun 2013 untuk memfasilitasi Pertemuan APEC yang berlokasi di Pulau Bali. Kendalanya, jika tidak ada investasi untuk pelaksanaan pembangunan infrastruktur dalam kerangka MP3EI, maka apa yang ada di dalam rencana MP3EI hanya akan menjadi rencana saja tanpa adanya realisasi yang jelas karena tidak ada pendanaan. Dalam MP3EI, pendanaan berasal dari investasi yang mencapai 4.000 triliun hingga tahun 2040. Jika mengandalkan dana APBN jelas tidak mungkin dan tentunya angka sebesar itu diharapkan mampu dihimpun dari investor asing atau swasta. Kritik muncul karena justru MP3EI ini memberikan peluang yang besar bagi para investor asing untuk masuk dan beroperasi di Indonesia dan justru di dalam kerangka MP3EI, usaha mikro kecil menengah (UMKM) tidak memperoleh porsi. Padahal, UMKM berkontribusi besar terhadap perekonomian dan juga lebih menjangkau masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi daripada pihak asing.

### **Rekomendasi Kebijakan**

Akan selalu ada sisi negatif dari kebijakan yang diambil negara terutama dalam hal penguatan peran dalam bidang ekonomi. Perspektif yang berbeda dalam memandang peran negara menjadi salah satu penyebab perbedaan tafsiran apa yang seharusnya dilakukan oleh negara. Untuk mengingatkan kembali, tulisan ini bertolak dari perspektif bahwa negara harus mempunyai peranan yang kuat dalam hal tata kelola ekonomi negara. Oleh sebab itu terdapat beberapa tantangan yang masih akan dihadapi negara dalam upaya menegakkan kembali kedaulatan ekonomi negara:

1. Perlunya kebijakan yang mengarahkan pada *smart state* bagi Indonesia agar negara dan pasar bukan lagi sebagai rival namun sebagai mitra untuk melakukan perbaikan di dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Untuk itu tentunya negara harus mempunyai aturan yang jelas dan memberikan jaminan kepada pasar bahwa pasar bisa berjalan dengan *fair* di bawah aturan negara. Hal ini sangat berkaitan dengan bagaimana negara mampu menciptakan kebijakan industri yang strategis

dan mampu memberikan aturan yang jelas tentang pengaturan sektor-sektor yang perlu diprioritaskan, pengaturan hubungan negara dengan pelaku swasta atau pasar, dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

2. Kerangka peraturan di Indonesia masih menunjukkan adanya ruang gerak yang bebas bagi pihak swasta dan terbatasnya peran negara dalam upaya perwujudan ekonomi yang berkeadilan sosial dan bertujuan menyejahterakan rakyat. Di bidang moneter, Bank Indonesia seharusnya menjalankan paradigma stabilitas harga dan pengendalian inflasi secara konsisten. Di bidang pemanfaatan kekayaan alam, Indonesia perlu melakukan negosiasi ulang perjanjian dan pengaturan ulang kebijakan agar perusahaan negara bisa lebih berkembang di negeri sendiri dan perusahaan asing yang melakukan kegiatan eksplorasi di dalam negeri bisa dibatasi.
3. Dalam hal anggaran, pemerintah harus mampu menaikkan rasio pajak terhadap GDP agar mampu membiayai anggaran dan belanja negara. Hal ini perlu dibenahi terutama dalam hal penegakan hukum di mana kasus-kasus penggelapan pajak, korupsi, dan sebagainya menjadi hambatan bagi masyarakat untuk tidak membayar pajak ke negara. Selain itu, negara juga seharusnya menarik pajak yang lebih tinggi bagi rakyat yang mempunyai pendapatan tinggi (pajak progresif).
4. Masih dalam bidang anggaran, negara juga harus mampu memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan infrastruktur dan juga pembangunan manusia. Pembangunan infrastruktur harus sejalan dengan upaya untuk meningkatkan pembangunan kualitas kesejahteraan warga negara terutama dalam pendidikan dan kesehatan.
5. Pentingnya bagi negara untuk mendukung kebijakan ekonomi yang melibatkan aktivitas warga secara langsung, seperti usaha kecil menengah. Dengan begitu, kekuatan ekonomi akan bisa dihasilkan oleh masyarakat dan akan dinikmati pula oleh masyarakat.

## **Kesimpulan**

Bukan waktunya lagi untuk memperdebatkan peran negara *versus* pasar; justru yang perlu dibahas adalah bagaimana negara dan pasar mampu berkolaborasi untuk mewujudkan pertumbuhan *dan* pembangunan ekonomi di suatu negara. Ibarat mengendarai mobil, negara harus mampu dan paham seberapa jauh ia mengencangkan kemudi (memberikan ruang bagi pasar) dan ketika negara harus mengerem kendaraan (membatasi dan mengatur aktivitas pasar). Sebagai negara dengan ekonomi yang sedang berkembang, perlu bagi Indonesia untuk belajar dari negara yang telah berhasil dalam pengelolaan moneter maupun anggaran negaranya yang mampu memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyatnya sekaligus memberikan pertumbuhan bagi perekonomian negara. Negara harus hadir dan dirasakan fungsinya oleh para pihak yang mengharapkan peran negara, khususnya bagi warga negara. Jangan sampai negara hadir, tapi seakan diam dan hanya menonton.

## BAB 5

# NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB LINGKUNGAN HIDUP

Pada tahun 1968, Garret Hardin memberikan penjelasan sederhana mengenai tingkah laku manusia yang menyia-nyiakan lingkungan hidup. Menurutnya, karena lingkungan hidup merupakan barang umum (*commons*), maka ia dimiliki semua orang namun tidak menjadi milik siapapun. Eksploitasi berlebihan terhadap komoditas bebas yang dimiliki bersama merupakan hal yang tidak dapat terelakkan.<sup>91</sup> Hardin menyebut dampak buruk yang ditimbulkan dari eksploitasi lingkungan hidup yang berlebihan tersebut sebagai *‘the tragedy of the commons.’*<sup>92</sup> Dan karena ini merupakan masalah yang dimiliki bersama, maka masalah ini tidak menjadi milik siapapun. Dengan kata lain, terjadinya tragedi lingkungan hidup tidak dapat dijadikan dasar untuk menuntut pertanggungjawaban suatu pihak karena ini merupakan masalah bersama. Lantas, siapa yang harus bertindak untuk masalah lingkungan hidup?

Jawabannya adalah negara. Negara harus menjadi *smart state* dan menjamin pencapaian tujuan pasar untuk mempromosikan keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan serta ramah lingkungan dalam rangka membangun kualitas masyarakatnya. Bab ini akan menunjukkan bahwa permasalahan lingkungan hidup hanya dapat dikelola jika negara melakukan intervensi dalam pengaturannya. Untuk

---

91 Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons," dalam *Science*, 162, (1968).

92 *Ibid.*

menjelaskan ide tersebut, bab ini akan dibagi dalam lima bagian. Bagian pertama akan menjelaskan gambaran umum mengenai pentingnya masalah lingkungan hidup. Penjelasan kemudian dilanjutkan dengan ulasan mengenai relevansi peran negara dan spesifikasi peran serta strategi intervensi yang dapat dimainkan oleh negara dalam bidang lingkungan hidup. Bagian terakhir akan menjelaskan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh negara dalam mencapai visi lingkungan hidup dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Pentingnya peran negara akan dilihat secara umum, namun akan dikontekstualisasikan secara khusus untuk Indonesia.

### **Masalah Lingkungan Hidup di Tingkat Global dan di Indonesia**

Lingkungan hidup atau ekosistem natural merupakan bagian penting bagi kehidupan manusia karena menyediakan berbagai macam kebutuhan ekonomi dan penunjang hidup. Ekosistem natural, beserta berbagai spesies makhluk hidup di dalamnya, memberikan kondisi dan proses yang dapat berguna dalam memenuhi kebutuhan manusia untuk mempertahankan hidup. Keuntungan dari ekosistem ini tidak hanya terbatas pada sumber daya yang dapat diekstraksi, seperti misalnya bahan bakar, bahan mentah untuk kegiatan produksi dan lain sebagainya. Eksosistem natural juga mendukung hidup manusia dengan berbagai proses alamiah, seperti misalnya pembersihan udara dan air, detoksifikasi dan penguraian sampah atau limbah, penyebaran bibit, stabilitasi iklim, dan proses lainnya yang dapat memberikan keuntungan substansial, ekonomis bahkan rekreasional bagi manusia. Kaum biologis menyebut berbagai keuntungan yang diberikan lingkungan tersebut sebagai *'ecosystem services'*.<sup>93</sup> Beberapa keuntungan dari ekosistem alamiah tidak dapat digantikan secara

---

93 Geoffrey Heal, "Markets and Sustainability," dalam Richard L. Revesz, Philippe Sands dan Richard B. Stewart (ed.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development - The United States, the European Union and the International Community*, (New York, USA: Cambridge University Press, 2000), hal. 411.

sintesis, dan meskipun memungkinkan, khasiatnya tidak akan sama.<sup>94</sup> Dengan kondisi tersebut, pada dasarnya manusia sangat bergantung pada lingkungan.

Namun sayangnya, belum terdapat konsensus mengenai urgensi dari masalah lingkungan. Masih banyak masyarakat yang mempunyai pola hidup tidak ramah lingkungan. Menurut laporan dari *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), aktivitas manusia memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap masalah lingkungan yang paling penting di abad ini, yaitu pemanasan global (*global warming*). IPCC menegaskan bahwa pemanasan sistem iklim global benar terjadi dan dapat dibuktikan dari observasi peningkatan temperatur rata-rata udara dan laut di dunia, serta perluasan salju dan es yang mencair dan mengakibatkan peningkatan volume air laut.<sup>95</sup> Dari penjelasan sains, pemanasan global dapat terjadi karena adanya peningkatan kandungan gas rumah kaca dalam atmosfer. Gas rumah kaca tersebut, seperti misalnya karbon dioksida dan metana, menyebabkan panas matahari yang seharusnya direfleksikan bumi keluar dari atmosfer, terperangkap dalam lapisan atmosfer dan kembali ke bumi. Berkurangnya lahan hijau yang dapat menyerap gas-gas rumah kaca di bumi menyebabkan peningkatan kandungan gas rumah kaca dalam atmosfer dan menghalangi refleksi panas matahari yang seharusnya keluar dari atmosfer. Hal ini, seperti yang diperlihatkan dalam gambar 1, menyebabkan peningkatan suhu bumi, yang dipercaya menjadi sumber utama dari masalah lingkungan yang terjadi pada abad ke-21.

Masalah lingkungan ini menjadi penting karena menimbulkan risiko kerusakan ekosistem natural, perubahan cuaca ekstrem yang menyebabkan bencana lingkungan, dan risiko agregat lainnya yang dapat mengancam kehidupan dalam skala besar, seperti misalnya melelehnya es di kutub bumi.<sup>96</sup> Dari sisi sosial-ekonomi, masalah

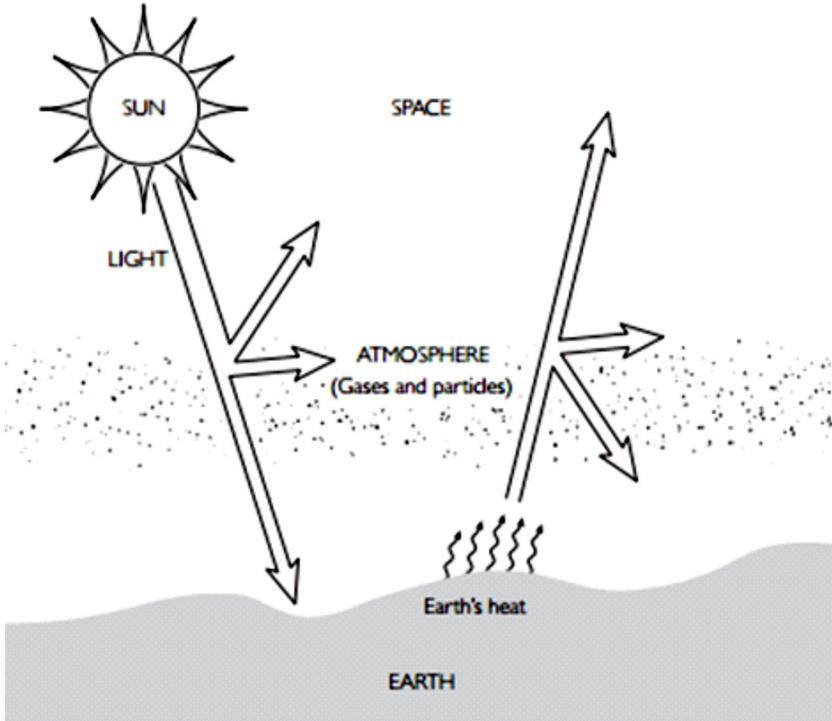
---

94 *Ibid*, hal. 413.

95 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007a), Fourth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II (Cambridge University Press), hal. 30.

96 *Ibid*, hal. 19.

### Gambar 5.1. Proses Pemantulan Gas Rumah Kaca dalam Pemanasan Global



Sumber: Hollander (2003)

pemanasan global menjadi penting karena masalah ini berhubungan dengan penggunaan bahan bakar fosil oleh manusia, yang secara signifikan telah berkontribusi terhadap penambahan suhu bumi dalam beberapa abad terakhir.<sup>97</sup> Menurut mayoritas kelompok *environmentalist*, masalah yang penting adalah penggunaan energi yang terus meningkat dan tidak berkelanjutan atau *sustainable*.<sup>98</sup> Masyarakat dianggap menggunakan energi secara berlebihan dan cenderung *wasteful* sehingga

97 Jack M. Hollander, *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003), hal. 66.

98 *Ibid.*, hal. 126.

menyebabkan pengurangan sumber energi dan mempercepat berbagai kerusakan lingkungan.

Dampak dari perubahan lingkungan tersebut akan dirasakan oleh seluruh bagian bumi, namun secara khusus akan dirasakan berbeda dalam lokasi dan kondisi geografis serta sosial-ekonomi yang berbeda.<sup>99</sup> Perbedaan-perbedaan tersebut menyebabkan adanya pemahaman beragam terhadap masalah lingkungan di berbagai wilayah. Di Amerika Serikat misalnya, masalah lingkungan berfokus pada masalah perubahan iklim atau *global warming* karena adanya bencana badai yang semakin sering. Di Cina, masalah lingkungan diasosiasikan dengan masalah polusi air dan udara yang dihubungkan dengan industrialisasi. Di Afrika bagian sub-Sahara, masalah kekeringan dan tanah yang tidak subur mendominasi pemahaman mengenai masalah lingkungan.<sup>100</sup> Bagaimana dengan Indonesia?

Masalah lingkungan hidup di Indonesia yang paling dominan adalah deforestasi, degradasi tanah dan kebakaran hutan. Masalah-masalah tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara penyumbang gas rumah kaca terbesar di dunia. Setiap tahunnya, emisi Indonesia dari penggunaan energi, kegiatan agrikultur dan limbah, berjumlah sekitar 451 juta ton karbon dioksida.<sup>101</sup> Emisi gas rumah kaca yang besar di Indonesia utamanya disebabkan oleh perubahan penggunaan tanah dan deforestasi. Laporan dari Kementerian Lingkungan Hidup mempertegas kembali bahwa masalah deforestasi merupakan tantangan lingkungan terbesar yang dihadapi Indonesia.<sup>102</sup> Berdasarkan grafik

99 Hal ini juga ditekankan oleh Nicholas Stern dalam *The Economics of Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Benjamin J. Richardson, *et.all* (ed.) dalam *Climate Law and Developing Countries – Legal and Policy Challenges for the World Economy*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2009); dan Jack M. Hollander dalam *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003).

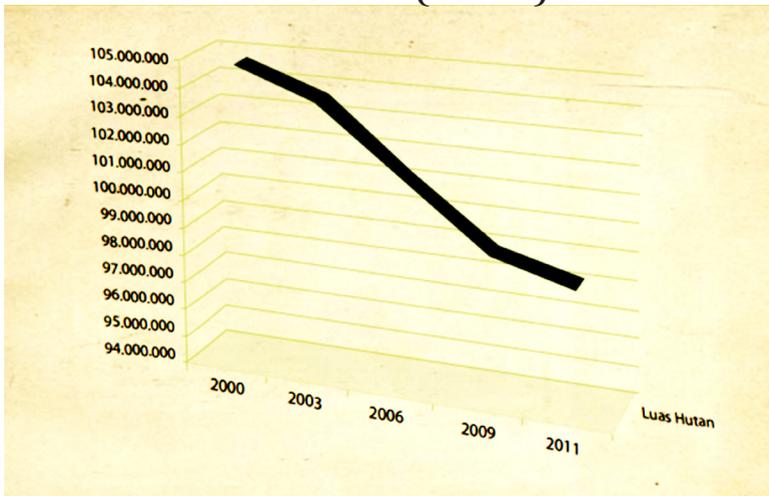
100 Jack M. Hollander, *op.cit.*, hal. 19.

101 Indonesia dan Climate Change: Current Status and Policies, PEACE, 2007.

102 Berdasarkan laporan Kementerian Lingkungan Hidup dalam *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 – Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2013).

1, luas lahan hutan di Indonesia semakin berkurang setiap tahunnya hingga tahun 2011. Berdasarkan Kementerian Kehutanan, meskipun usaha reforestasi sudah dilakukan dalam satu dekade terakhir, luas lahan hutan masih mengalami penurunan, dari 104.747.566 hektare pada tahun 2000, menjadi 98.242.002 hektar pada tahun 2011.<sup>103</sup> Hal ini sangat disayangkan karena hutan tropis di Indonesia merupakan ekosistem yang kaya akan keberagaman hayati dan memberikan *ecosystem services* yang besar bagi rakyat Indonesia.

**Grafik 1. Luas Lahan Hutan di Indonesia per Tahun Periode 2000-2011 (hektar)**



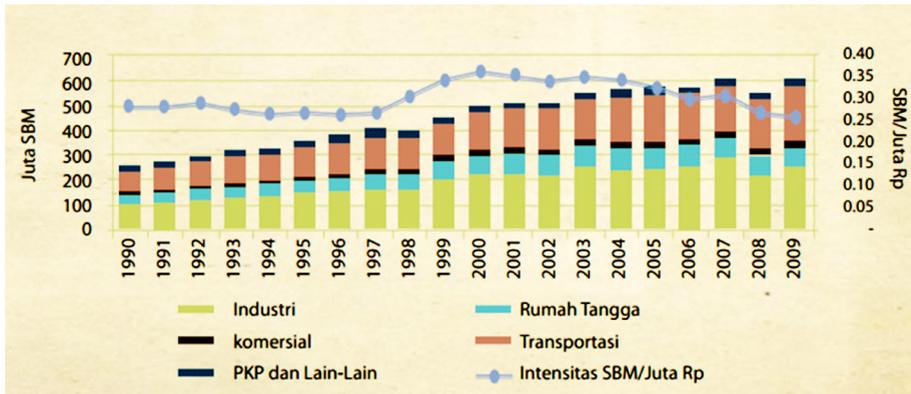
Sumber:Kementrian Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012*, (2013)

Peningkatan populasi memberikan masalah baru bagi ketahanan pangan dan penggunaan lahan. Selain itu, peningkatan populasi juga menyebabkan masalah distribusi dan kualitas air dan udara. Masalah polusi lingkungan, khususnya udara di Indonesia, berhubungan dengan konsumsi bahan bakar fosil sebagai sumber energi yang terus meningkat di semua sektor, termasuk industri, konsumsi rumah tangga dan transportasi. Peningkatan konsumsi ini juga berhubungan dengan

103 *Ibid.*, hal. 3.

meningkatnya populasi penduduk Indonesia.<sup>104</sup> Transportasi merupakan sektor yang paling banyak menyumbang peningkatan penggunaan bahan bakar fosil, sekaligus menjadi kontributor peningkatan polusi udara. Gas hasil pembakaran, seperti CO (Karbon monoksida), NO<sub>2</sub> (Nitrogen oksida) dan SO<sub>2</sub> (Sulfur dioksida), tercatat mengalami kenaikan di hampir seluruh 33 provinsi di Indonesia, khususnya di wilayah Jakarta.<sup>105</sup> Gambaran konsumsi energi Indonesia tersebut terlihat dari data dalam grafik 2. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara penggunaan energi dengan masalah lingkungan yang terjadi di Indonesia, yang juga berkontribusi terhadap masalah lingkungan global.

### Grafik 5.2. Konsumsi Energi Indonesia per Sektor (1990-2009)



Sumber:Kementerian Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012*, (2013)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pemerintah

104 Berdasarkan laporan dalam *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 – Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2013), hal. 9.

105 Laporan lengkap dapat dilihat di *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 – Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2013), hal. 12-17.

Indonesia mengelola dan mengatur lingkungan hidup dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Maksud dari prinsip ini adalah untuk memberikan solusi dalam menghadapi masalah lingkungan tanpa mengorbankan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial.<sup>106</sup> Secara khusus, pengelolaan dan pengaturan lingkungan hidup di Indonesia dilaksanakan secara desentralisasi, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun jika dilihat dari laporan yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup, masih lebih banyak daerah di Indonesia yang belum menerapkan standar minimal lingkungan hidup. Hampir 70% provinsi dan kabupaten atau kota di Indonesia, belum menerapkan peraturan standar minimal lingkungan hidup.<sup>107</sup> Selain itu peran pemerintah pusat juga masih terbatas sebagai fungsi layanan terpadu yang berfokus pada pelayanan publik dan pelaksanaan peraturan Indonesia National Single Window.<sup>108</sup> Komitmen pemerintah Indonesia terhadap masalah lingkungan dapat dilihat dari data anggaran fungsi lingkungan hidup yang hanya sekitar 1% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran ini memang terus meningkat, namun hingga tahun 2013 masih berkisar pada angka 1% terhadap APBN, seperti yang digambarkan dalam grafik 3. Hal yang menjadi fokus pemerintah dalam masalah anggaran ini adalah distribusi dan penggunaan anggaran di tingkat daerah yang masih kurang seimbang.<sup>109</sup> Masalah kurangnya anggaran dan distribusi yang kurang seimbang ini harus segera diselesaikan untuk menjamin intervensi pemerintah di bidang lingkungan yang lebih baik.

Pengaturan negara yang masih minim terhadap penyelesaian isu lingkungan hidup menunjukkan bahwa isu lingkungan hidup masih

---

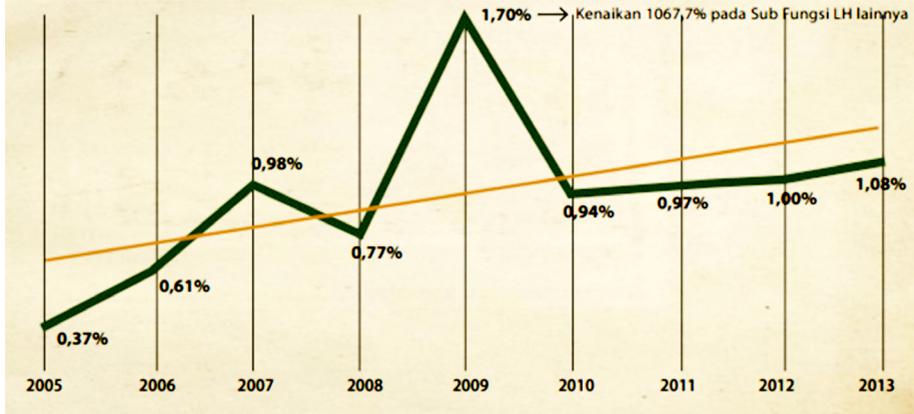
106 *Ibid.*, hal. 68.

107 Berdasarkan laporan dalam *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 - Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2013), hal. 74.

108 Laporan lengkap dapat dilihat di *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 - Pilar Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2013).

109 *Ibid.*, hal. 80.

### Grafik 5.3. Alokasi Anggaran Negara untuk Fungsi Lingkungan Hidup



Sumber:Kementerian Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012*, (2013)

belum menjadi prioritas dalam pembentukan kebijakan, khususnya di Indonesia. Kurangnya perhatian terhadap masalah lingkungan ini dapat terjadi karena pandangan dominan mengenai masalah lingkungan menitikberatkan pertentangan antara kesejahteraan ekonomi dengan kelestarian lingkungan. Manusia dan aktivitasnya dijadikan musuh bagi lingkungan, dan usaha-usaha untuk meraih kesejahteraan ekonomi selalu dianggap mengakibatkan degradasi lingkungan. Pandangan ini tidak tepat, karena kesejahteraan, atau *affluence*, dapat memberikan kesempatan ekonomi mendukung pelestarian lingkungan.<sup>110</sup> Namun kesejahteraan ini harus didukung tanggung jawab politik dan kesadaran sosial yang harus ditumbuhkan untuk menjamin manfaat dari kesejahteraan terhadap pelestarian lingkungan. Asistensi atau intervensi dari negara terhadap isu lingkungan sangat dibutuhkan untuk menjamin penerapan peraturan pelestarian lingkungan hidup yang dapat sejalan dengan kegiatan ekonomi, sehingga dapat menjadi pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

110 Jack M. Hollander, *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003), hal.1.

## Peran Negara dalam Pengaturan Isu Lingkungan Hidup

Dalam perkembangan politik internasional, isu lingkungan hidup selalu dianggap sebagai masalah *low politics* yang minor dan hanya menjadi perhatian ahli dibidangnya. Berdasarkan beberapa literatur, perhatian terhadap masalah lingkungan dalam politik global mulai meningkat secara signifikan sejak awal tahun 1970an dan 1980an.<sup>111</sup> Kemunculan masalah lingkungan kemudian mulai menarik perhatian publik dan media sehingga meningkatkan status isu-isu lingkungan dalam politik dunia. Peningkatan perhatian ini merupakan respon dari masalah eksploitasi lapisan bumi yang menyebabkan kelangkaan beberapa sumber daya alam.

Diantara seluruh aktor yang terlibat dalam usaha pengaturan dampak lingkungan, termasuk organisasi non-pemerintah (NGO) dan organisasi internasional, negara masih menjadi aktor yang paling penting dalam politik lingkungan. Negara masih relevan sebagai aktor yang penting dalam masalah lingkungan karena terlibat langsung dalam negosiasi dan tawar-menawar pembentukan rezim atau peraturan internasional, masih menjadi penentu isu atau agenda di tingkat global, dan dapat berperan sebagai pendukung pelaksanaan solusi masalah lingkungan bagi satu sama lain, misalnya melalui peran sebagai donor dan mempengaruhi kebijakan di negara lain.<sup>112</sup> Dengan kemampuannya sebagai satu-satunya pemegang kedaulatan, negara masih merupakan

---

111 Lihat Jack M. Hollander, *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003); Theo de Bruijn dan Vicki Norberg-Bohn (ed.), *Industrial Transformation – Environmental Policy Innovation in the United States and Europe*, (USA: MIT Press, 2005); dan Ulrich Brand, Christoph Gorg, et.al, *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State – Contested Terrains*, (New York, USA: Routledge, 2008).

112 Hal ini ditekankan oleh Jack M. Hollander dalam *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003); Gareth Porter dan Janet Welsh Brown dalam *Global Environmental Politics*, (Colorado, USA: Westview Press, Inc., 1991); dan Anthony Giddens dalam *The Politics of Climate Change* (Second Edition), (Cambridge, UK: Polity Press, 2011).

satu-satunya penentu dalam penyelesaian masalah lingkungan.

Perbedaan kepentingan negara dalam bidang lingkungan dipengaruhi oleh perbedaan kondisi dalam negeri, seperti misalnya kepentingan dan komitmen kelompok birokratis dan masyarakat, kekuatan konstituensi lingkungan, keberadaan ancaman lingkungan terhadap kondisi geografis, ekonomi, politik atau teknologi, dan ideologi yang digunakan oleh pemimpin yang sedang berkuasa. Kepemilikan cadangan sumber daya alam yang besar, seperti misalnya sumber daya energi, biasanya akan memberikan tekanan yang cukup besar bagi pemerintah untuk mengembangkan sumber daya tersebut. Tekanan ini biasanya datang dari pihak swasta dan birokratik untuk kepentingan ekonomi. Namun di sisi lain, sektor ekonomi penting ini dapat digunakan untuk mendukung tujuan pencapaian lingkungan yang lebih berkelanjutan atau *sustainable*.<sup>113</sup> Posisi tersebut bergantung pada pembentukan sistem yang merupakan peran utama dari negara.

Keterkaitan kuat antara politik lingkungan dan hubungan ekonomi dapat terjadi karena masalah lingkungan dipengaruhi oleh perkembangan di bidang ekonomi. Dalam perkembangannya, paradigma politik lingkungan mengikuti paradigma ekonomi. Dari paradigma ekonomi neo-klasik hingga pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), lingkungan dijadikan salah satu faktor yang dianggap semakin penting untuk dimasukkan dalam pertimbangan ekonomi.<sup>114</sup> Oleh karena itu, tidak benar bahwa pengaturan lingkungan hidup dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, kebijakan perlindungan lingkungan hidup dapat membantu pertumbuhan ekonomi. Dalam mengembangkan dua aspek kebijakan ini, negara tidak harus memilih untuk mengorbankan yang satu demi yang lainnya. Yang dibutuhkan adalah prioritas yang jelas dan koordinasi antara pihak-pihak yang penting dalam setiap sektor agar kebijakan keduanya dapat saling mendukung.

---

113 Ulrich Brand, Christoph Gorg, *et.all*, *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State – Contested Terrains*, (New York, USA: Routledge, 2008), hal. 38.

114 *Ibid.*, hal. 29.

Salah satu cara untuk mengembangkan sektor industri yang mempromosikan kelestarian lingkungan hidup sebagai mesin pertumbuhan ekonomi adalah dengan mengubah kebijakan energi dan mempromosikan teknologi yang mendukung efisiensi penggunaan energi, seperti misalnya lampu hemat listrik dan sebagainya. Sektor energi menjadi bagian yang penting dalam kebijakan pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan karena berhubungan langsung dengan aktivitas ekonomi dan kerusakan lingkungan. Dari kaca mata sains atau ilmu pengetahuan, penggunaan bahan bakar fosil seperti batu bara dan minyak, memberikan kontribusi yang cukup besar dalam masalah lingkungan. Bahan bakar fosil ini masih menjadi sumber energi dominan, namun tidak ramah lingkungan. Pembakaran bahan bakar fosil ini memproduksi gas rumah kaca yang menyebabkan polusi udara dan memperburuk pemanasan global. Tidak saja merusak lingkungan, bahan bakar fosil ini juga keberadaannya terbatas sehingga penggunaan yang berlebihan dapat mengancam keberlanjutan ekonomi. Masalah penggunaan bahan bakar fosil sebagai sumber energi ini juga berhubungan dengan masalah *availability* dan *affordability* (ketersediaan dan keterjangkauan). Perkembangan harga bahan bakar minyak, terutama dalam peristiwa krisis tahun 1973-1974, menunjukkan bahwa ketersediaan dan keterjangkauan minyak menjadi salah satu faktor yang menentukan penggunaan sumber daya energi, yang ternyata ditentukan oleh faktor kompetisi ekonomi.<sup>115</sup> Oleh karena itu, sangat mungkin bagi negara untuk mengubah orientasi kebijakan ekonomi dan lingkungan hidup melalui kebijakan energi.

Strategi yang paling memungkinkan yang dapat dilakukan negara adalah mempromosikan penggunaan dan kompetisi pengembangan energi terbarukan. Salah satu sumber energi yang dapat dipromosikan oleh negara, khususnya untuk Indonesia, adalah gas alam. Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai cadangan gas alam cukup besaar dan penggunaannya relatif lebih ramah lingkungan. Namun

---

115 Jack M. Hollander, *The Real Environmental Crisis - Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy*, (California, USA: University of California Press, 2003), hal. 124.

kegiatan eksplorasi, ekstraksi dan distribusi gas alam membutuhkan infrastruktur yang rumit dan tidak murah, seperti misalnya pemasangan pipa untuk pendistribusian jarak jauh.<sup>116</sup> Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, masih membutuhkan bantuan dan investasi yang cukup besar untuk dapat memanfaatkan gas alam sebagai salah satu sumber energi utama.

Pengembangan energi terbarukan (*renewable energy*) lainnya dapat dilakukan dengan mengembangkan energi matahari atau *solar energy*, yang sudah umum diterapkan. Energi matahari ini menjadi paling banyak dikembangkan karena ramah lingkungan, didapatkan secara gratis dan tersedia selamanya, atau setidaknya selama matahari masih ada. Istilah *solar energy* dan energi terbarukan mencakup bermacam proses mengubah energi matahari menjadi bentuk yang dapat dimanfaatkan dalam proses produksi, termasuk menjadi energi listrik dan menjadi bahan bakar.<sup>117</sup> Biasanya proses ini dilakukan dengan mengumpulkan energi matahari langsung ketika sedang bersinar dengan menggunakan alat khusus yang biasanya diletakkan di atap bangunan, atau secara tidak langsung seperti dari angin, air terjun atau pembakaran biomassa.

Sumber energi alternatif lainnya adalah tenaga nuklir. Dari segi ketersediaan, energi nuklir mempunyai prospek yang lebih tinggi daripada bahan bakar fosil. Namun teknologi nuklir masih belum diterima secara sosial dan secara teknologi masih belum aman untuk dikembangkan. Salah satu masalah yang paling penting dalam pengembangan teknologi nuklir sebagai sumber energi adalah penyebaran zat radioaktif yang banyak dikhawatirkan menimbulkan dampak buruk bagi kesehatan manusia.

Sumber-sumber energi alternatif tersebut dapat menjadi jalan keluar yang efektif dari masalah lingkungan hidup tanpa mengorbankan aspek ekonomi. Namun sayangnya, pengembangan teknologi untuk mendapatkan sumber-sumber energi tersebut masih menghadapi tantangan besar yang berupa kebutuhan biaya yang sangat mahal. Biaya yang tinggi inilah yang memberikan bahan bakar fosil superioritas

---

116 *Ibid.*, hal. 139.

117 *Ibid.*, hal. 143-145.

dan dominasi sebagai sumber energi utama yang diterima secara luas dalam pasar. Negara dapat memerankan fungsi yang strategis dalam mendukung pertumbuhan sektor energi terbarukan ini dengan melakukan intervensi untuk menjamin kompetisi sumber energi yang lebih beragam.

Kesuksesan penerapan strategi kebijakan untuk memitigasi masalah lingkungan pada akhirnya bergantung pada pemerintah dan negara. Usaha negara bergantung pada usaha untuk mendapatkan dukungan politik dari masyarakatnya, terutama dalam konteks kebebasan dan hak demokratis. Sebagai aktor utama, terdapat beberapa peran yang seharusnya dilaksanakan pemerintah. Peran-peran tersebut di antaranya adalah memperkenalkan kebijakan jangka panjang untuk menentukan orientasi dan perencanaan kebijakan sekaligus mendukung transisi pemikiran perusahaan swasta, kelompok sosial dan masyarakat untuk mempunyai orientasi jangka panjang.

Peran yang juga penting untuk dijalankan pemerintah adalah mempromosikan konvergensi politik dan ekonomi sebagai penggerak utama dalam mendukung kebijakan energi, terutama untuk menjamin keberagaman sumber energi dan mempersiapkan restrukturisasi ekonomi.<sup>118</sup> Negara harus dapat melakukan intervensi dalam pasar untuk menginstitutionalisasi prinsip-prinsip yang dapat menjamin pasar untuk bekerja sejalan dengan kebijakan lingkungan, dan bukan saling menentang. Pemerintah harus membentuk *smart state* dengan menentukan tujuan pasar dalam rangka mempromosikan keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang ramah lingkungan untuk meningkatkan kualitas masyarakat. Negara harus dapat membentuk institusi dan insentif yang relevan, sehingga kegiatan ekonomi dalam pasar dapat mendukung kompetisi dan pengembangan inovasi teknologi yang lebih ramah lingkungan.

---

118 Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (Second Edition), (Cambridge, UK: Polity Press, 2011), hal. 94-95.

## Tantangan-Tantangan bagi Indonesia dalam Menjalankan Intervensi di Sektor Lingkungan Hidup

Tidak mudah memang melakukan berbagai intervensi dengan tujuan mendukung pertumbuhan ekonomi berbasis lingkungan hidup tersebut, terutama untuk Indonesia. Sebagai salah satu negara *emerging economy*, Indonesia masih harus menyelesaikan beberapa masalah untuk mewujudkan visi tersebut. Tantangan-tantangan harus dihadapi Indonesia adalah:

1. Kerangka peraturan di Indonesia masih belum dapat mendukung pelaksanaan visi lingkungan hidup dan ekonomi jangka panjang. Akan sulit untuk melakukan intervensi terpusat dan terencana di Indonesia karena sistem pengaturan dijalankan secara desentralisasi. Undang-undang yang sudah disahkan dalam bidang lingkungan, masih berfokus pada upaya reparasi kerusakan lingkungan, dan belum berorientasi jangka panjang untuk tujuan pencegahan. Kebanyakan peraturan mengenai usaha pelestarian lingkungan juga masih berfokus pada usaha untuk melakukan penghijauan kembali dan mengurangi emisi gas rumah kaca. Peraturan dalam bidang industri masih belum menunjukkan adanya komitmen yang kuat untuk menyelesaikan masalah lingkungan hidup dengan visi jangka panjang.
2. Penegakan atau *enforcement* kerangka peraturan di Indonesia masih lemah dan perlu diperkuat. Kerangka peraturan yang sudah ada tidak cukup hanya dikembangkan saja, tetapi juga harus dilengkapi dengan institusi atau badan tertentu dari negara untuk dapat benar-benar diimplementasikan. Negara harus berperan sebagai pengawas yang efektif dalam menegakkan kerangka peraturan dan hukum yang telah dibuat. Negara harus dapat menjadi aktor yang kuat untuk dapat menentukan dan menerjemahkan aturan main dalam realitas pelaksanaan ekonomi, politik dan lingkungan hidup. Tidak hanya itu, negara juga harus mendapatkan kepercayaan dan dukungan

publik untuk menjamin pelaksanaan penegakan hukum yang transparan dan demokratis. Masyarakat harus dilibatkan dalam proses pembuatan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan untuk menjamin keterbukaan dan keterlibatan seluruh *stakeholders*.

3. Kapasitas negara dalam menyediakan sumber daya keuangan masih belum memadai. Ketersediaan sumber dana memang merupakan tantangan yang paling besar bagi Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya untuk melaksanakan inisiatif pembangunan berkelanjutan berbasis lingkungan hidup. Kekuatan negara dalam mengimplementasikan dan menegakkan peraturan harus didukung oleh kapasitas keuangan yang mencukupi. Peraturan tidak dapat diimplementasikan dengan baik jika pemerintah tidak memberikan dana yang cukup untuk merealisasikannya. Fungsi pengawasan dan penegakan hukum juga akan sulit dijalankan jika negara tidak dapat memberikan dana yang memadai untuk melaksanakan peraturan. Bukan hanya untuk pelaksanaan fungsi institusi, sumber dana yang memadai juga dibutuhkan untuk kapasitas operasional dalam bidang teknis. Dalam menyelesaikan permasalahan dana ini, negara dapat membangun kerjasama dengan pihak swasta dan berbagai institusi di tingkat regional dan internasional. Namun, dalam pelaksanaan dan perencanaan anggaran, negara harus tetap dapat memainkan peran sebagai penentu dan pengawas utama.
4. Tantangan selanjutnya adalah untuk meyakinkan para politisi atau praktisi kebijakan, baik di DPR atau lembaga pemerintahan lainnya, bahwa industri yang bergantung pada kegiatan ekonomi ekstraktif tidak akan bertahan (*sustain*) untuk jangka panjang. Akan sulit bagi industri yang tidak dapat mengembangkan teknologi berbasis energi terbarukan untuk bertahan dan bersaing dalam jangka panjang. Di Indonesia, tantangan ini menjadi salah satu masalah utama dalam usaha pelestarian

lingkungan karena ekonomi nasionalnya masih digerakkan oleh ekonomi ekstraktif. Kegiatan ekonomi ini tidak memberikan keuntungan yang berkelanjutan atau *sustainable*, baik untuk bidang ekonomi sendiri maupun lingkungan hidup. Orientasi pelaksanaan industri di Indonesia harus diubah dengan melihat dampak jangka panjang, tidak saja dampak di wilayah sekitarnya. Selain itu, pelaksanaan kegiatan industri di Indonesia juga harus memperhatikan dampak terhadap lingkungan hidup dan sumber daya manusia dalam jangka panjang.

5. Tantangan lain yang juga penting bagi Indonesia adalah untuk menjamin dukungan dari seluruh lapisan masyarakat. Kerangka peraturan, penguatan institusi, perubahan orientasi industri dan penggunaan dana harus disetujui dan didukung oleh masyarakat agar pelaksanaannya dapat memberikan keuntungan bagi seluruh lapisan masyarakat. Negara harus dapat meyakinkan masyarakat, khususnya *civil society* yang peduli terhadap isu lingkungan hidup, untuk mendukung berbagai peraturan atau intervensi yang dilakukan oleh negara dalam bidang lingkungan hidup. Tantangan ini tidak mudah untuk diatasi karena masyarakat sendiri merupakan institusi yang dapat mempunyai peraturan sendiri. Unsur *'trust'* atau kepercayaan menjadi penting dalam hubungan antara negara dan masyarakatnya, agar masyarakat tidak mempunyai peraturan sendiri yang bertolak belakang dengan usaha intervensi negara. Oleh karena itu, negara harus dapat membangun hubungan yang baik dengan masyarakatnya untuk menjamin dukungan dan kepercayaan dalam pelaksanaan berbagai peraturan intervensinya.
6. Mewujudkan transisi kegiatan industri dari yang berorientasi jangka pendek dan tidak berkelanjutan menjadi kegiatan industri yang lebih bertanggung jawab terhadap lingkungan hidup dan berkelanjutan, tidak mudah untuk direalisasikan. Negara harus dapat merancang fase atau tahapan yang jelas, dengan periodisasi yang direncanakan dengan matang, untuk mengubah kegiatan

industri di Indonesia menjadi lebih ramah lingkungan dan berorientasi jangka panjang. Tidak saja masalah teknis berupa pengembangan ilmu pengetahuan dan penerapan teknologi, kerangka transisi industri ini juga harus memperhatikan aspek sumber daya manusia yang dilibatkan di dalamnya. Transisi industri ini harus memperhatikan dampaknya terhadap kualitas sumber daya manusia, serta aspek sosial-ekonomi yang menyertainya. Oleh karena itu, pemerintah harus dapat membentuk kerangka yang jelas untuk menjamin pelaksanaan intervensi negara dalam mengubah kegiatan industri menjadi lebih berkelanjutan atau *sustainable*.

Tantangan-tantangan ini memang tidak mudah untuk diatasi. Harus ada komitmen kuat dalam negara untuk mengatasi masalah lingkungan hidup. Mungkin dibutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar untuk benar-benar mewujudkan visi perlindungan lingkungan hidup yang sinergis dengan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Namun usaha-usaha ini perlu dilakukan dan tidak akan sia-sia demi masa depan yang lebih baik.

### **Rekomendasi Intervensi Negara yang dapat Dilakukan Indonesia untuk Menyelesaikan Masalah Lingkungan Hidup**

Intervensi negara dibutuhkan untuk mengubah kompetisi pasar menjadi lebih berkontribusi terhadap mitigasi masalah lingkungan. Transisi industri yang lebih ramah lingkungan harus diusahakan dan dibentuk sebagai proyek yang secara sengaja (*deliberate*) dirancang dan dilaksanakan untuk melindungi lingkungan.<sup>119</sup> Inovasi teknologi harus menjadi strategi utama dari usaha untuk memitigasi masalah perubahan iklim. Negara dapat mendukung inovasi ini dengan menggunakan mekanisme insentif dan pajak. Dalam pelaksanaannya, negara harus

---

119 Hal ini juga ditekankan oleh Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (Second Edition), (Cambridge, UK: Polity Press, 2011).

bekerjasama dengan berbagai badan dan organisasi, baik di tingkat lokal maupun internasional, untuk mengimplementasikan kebijakan lingkungan lebih efektif.

Intervensi negara yang paling baik untuk dilakukan adalah dengan sistem insentif ekonomi. Sistem ini memberikan insentif positif untuk mengembangkan inovasi dan investasi untuk teknologi yang lebih ramah lingkungan dan efisien.<sup>120</sup> Perusahaan atau badan industri lainnya dapat mengurangi biaya kegiatan produksi jika berhasil mengurangi dampak lingkungan sehingga menjadi lebih kompetitif. Dengan cara tersebut, perlindungan terhadap lingkungan dijadikan sebagai sumber keuntungan bagi kegiatan produksi.

Negara dapat melakukan intervensi dengan menerapkan kebijakan insentif pajak untuk industri-industri yang mengurangi dampak lingkungan. Kebijakan ini dapat dilakukan dengan mengurangi jumlah pajak untuk perusahaan atau industri yang melakukan kegiatan produksi ramah lingkungan. Keringanan pajak ini dapat mengurangi biaya produksi, sehingga dapat mengurangi harga jual produk-produk yang ramah lingkungan. Hal ini perlu dilakukan karena kegiatan produksi yang ramah lingkungan masih membutuhkan biaya yang tinggi untuk membeli dan mengembangkan teknologinya. Biaya yang tinggi ini menyebabkan harga jual produk ramah lingkungan menjadi lebih mahal, sehingga masyarakat jarang ada yang menggunakan. Insentif pengurangan pajak ini diharapkan dapat menjadikan produk hasil kegiatan produksi yang ramah lingkungan menjadi lebih kompetitif dalam pasar.

Kebijakan insentif pengurangan pajak ini misalnya dapat

---

120 Pemberian sistem insentif ekonomi ini juga didukung oleh Anthony Giddens dalam *The Politics of Climate Change* (Second Edition), (Cambridge, UK: Polity Press, 2011); Gareth Porter dan Janet Welsh Brown dalam *Global Environmental Politics*, (Colorado, USA: Westview Press, Inc., 1991); Richard B. Stewart dan Geoffrey Heal dalam Richard L. Revesz, Philippe Sands dan Richard B. Stewart (ed.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development – The United States, the European Union and the International Community*, (New York, USA: Cambridge University Press, 2000); dan Theo de Bruijn dan Vicki Norberg-Bohn (ed.), *Industrial Transformation – Environmental Policy Innovation in the United States and Europe*, (USA: MIT Press, 2005).

diterapkan untuk industri transportasi yang ramah lingkungan. Salah satu masalah lingkungan yang terjadi di Indonesia misalnya adalah peningkatan jumlah pengguna mobil di wilayah perkotaan. Untuk mengurangi dampak lingkungan, pemerintah dapat melakukan intervensi dengan memberikan pengurangan pajak untuk industri mobil yang dikembangkan secara ramah lingkungan. Tidak hanya transportasi, kebijakan ini juga dapat diterapkan dalam industri lain, seperti misalnya alat-alat elektronik. Seharusnya alat-alat elektronik yang lebih ramah lingkungan, lebih banyak dipakai untuk mengurangi dampak kerusakan lingkungan. Tingginya biaya yang diperlukan untuk inovasi teknologi menjadikan biaya produksi produk-produk ramah lingkungan menjadi tinggi. Oleh karena itu, negara harus memberikan perlakuan khusus untuk mempromosikan industri ramah lingkungan agar produk-produknya menjadi lebih kompetitif.

Selain melalui pengurangan pajak, intervensi negara juga dapat dilakukan dengan memberikan subsidi. Anggaran pemerintah untuk mengembangkan sektor energi terbarukan harus diperbesar, dan digunakan dengan baik salah satunya untuk memberikan subsidi bagi penggunaan sumber energi terbarukan. Sektor energi merupakan sumber vital untuk pertumbuhan ekonomi, sehingga harus menjadi sasaran dalam kebijakan intervensi pemerintah. Subsidi terhadap sektor energi terbarukan ini menjadi kebijakan yang paling strategis untuk menjamin pertumbuhan ekonomi yang lebih ramah lingkungan. Subsidi untuk sektor energi yang ramah lingkungan ini ditujukan untuk mendorong inovasi perkembangan teknologi yang ramah lingkungan. Pemerintah harus memberikan insentif bagi pengusaha dan pemilik industri untuk mengembangkan dan menggunakan teknologi berbasis energi terbarukan. Kebijakan subsidi ini bertujuan untuk memberikan insentif tersebut dan mendorong investasi untuk mengembangkan teknologi energi terbarukan, yang tidak terbatas pada energi solar dan geothermal.

Selain mendukung industri, negara harus mempunyai kapasitas dan kapabilitas untuk dapat melawan kepentingan bisnis yang dapat menentang usaha untuk memitigasi masalah lingkungan. Negara harus dapat menempatkan dan mempertahankan isu lingkungan sebagai

salah satu agenda politik yang penting.<sup>121</sup> Dalam melakukan hal tersebut, negara harus melakukan kolaborasi dengan pihak swasta dan pelaku bisnis. Posisi pihak swasta dan pelaku bisnis menjadi penting dalam politik lingkungan karena menjadi salah satu aktor yang paling dipengaruhi oleh kebijakan lingkungan. Aktor swasta ini mempunyai kepentingan yang beragam, dipengaruhi oleh produk yang dihasilkan dan sumber daya yang menjadi kebutuhan mereka. Hal-hal tersebut berhubungan dengan biaya atau *cost* dari kegiatan ekonomi mereka.<sup>122</sup> Aktor swasta mempunyai kemampuan untuk menolak kebijakan pelestarian lingkungan karena biayanya yang tinggi dapat mengurangi keuntungan. Namun di sisi lain, aktor-aktor swasta ini dapat menjadi aset yang mendukung pemerintah, terutama dalam pengembangan teknologi dan ilmu pengetahuan untuk pelestarian lingkungan. Karena kepentingannya yang beragam dan posisinya yang penting, negara harus dapat merangkul aktor-aktor swasta yang melakukan bisnis ini untuk dapat ikut serta dalam usaha perbaikan lingkungan. Cara yang paling efektif untuk melibatkan aktor-aktor penting dalam kegiatan industri ini adalah dengan memberikan insentif ekonomi, yang berupa pengurangan pajak dan pemberian subsidi.

Contoh negara yang telah berhasil menerapkan sistem insentif ekonomi sebagai strategi intervensi negara adalah Amerika Serikat dan mayoritas negara-negara Eropa. Negara-negara tersebut menggunakan pendekatan berbasis pasar dengan memberikan insentif ekonomi. Negara melakukan pendekatan suka rela (*voluntary*), kolaboratif dan berbasis informasi yang melibatkan industri untuk memperbaiki lingkungan melalui dialog, pembangunan konsensus dan aktivitas suka rela.<sup>123</sup> Kebijakan seperti ini diarahkan untuk memanfaatkan kreativitas

---

121 Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change* (Second Edition), (Cambridge, UK: Polity Press, 2011), hal. 96.

122 Gareth Porter dan Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, (Colorado, USA: Westview Press, Inc., 1991), hal. 64-66.

123 Theo de Bruijn dan Vicki Norberg-Bohn, "Introduction: Toward a New Paradigm for the Transition to a Sustainable Industrial Society?" dalam Theo de Bruijn dan Vicki Norberg-Bohn (ed.), *Industrial Transformation – Environmental Policy Innovation in the United States and Europe*, (USA: MIT Press, 2005), hal. 1-2.

dari semua aktor dalam sistem produksi dan konsumsi untuk menjamin keberlanjutan kegiatan ekonomi yang ramah lingkungan. Sistem seperti ini dianggap lebih efektif dalam mendorong transformasi industri melalui inovasi teknologi dan institusional, daripada strategi sistem *command-and-control*.

Mekanisme insentif ekonomi untuk usaha konservasi lingkungan juga sudah dilakukan secara lokal di beberapa negara. Afrika Selatan misalnya, menggunakan program *ecotourism* untuk memberikan insentif ekonomi bagi pemilik tanah untuk dikelola bersama dengan tujuan pariwisata dan pelestarian hewan.<sup>124</sup> Selain kebijakan-kebijakan tersebut, beberapa contoh dari sistem insentif ekonomi lainnya adalah pemberian denda atau pajak terhadap polusi, limbah atau pembuangan lain yang berlebihan, peraturan untuk memberikan label ramah lingkungan agar investor dan konsumen mempunyai informasi mengenai kinerja perusahaan, hukuman untuk kerusakan lingkungan, dan subsidi dalam bentuk pembelian quota pengurangan polusi.<sup>125</sup>

Biaya untuk melakukan kebijakan intervensi tersebut memang tidak sedikit dan merupakan hambatan utama bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, untuk mewujudkan visi perlindungan lingkungan hidup. Nicholas Stern, seorang ekonom, memprediksi bahwa biaya atau *costs* untuk melakukan usaha mitigasi akan memakan sekitar 1% dari GDP.<sup>126</sup> Dalam jangka pendek, biaya ini memang pengorbanan yang cukup besar dari negara. Namun jika mempertimbangkan visi jangka panjang, biaya ini menjadi relatif lebih sedikit jika dibandingkan

---

124 Geoffrey Heal, "Markets and Sustainability," dalam Richard L. Revesz, Philippe Sands dan Richard B. Stewart (ed.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development - The United States, the European Union and the International Community*, (New York, USA: Cambridge University Press, 2000), hal. 418.

125 Richard B. Stewart, "Economic Incentives for Environmental Protection: Opportunities and Obstacles," dalam Richard L. Revesz, Philippe Sands dan Richard B. Stewart (ed.), *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development - The United States, the European Union and the International Community*, (New York, USA: Cambridge University Press, 2000), hal. 173.

126 Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

dengan kerugian dan risiko kerusakan lingkungan. Hal ini juga ditekankan oleh Nicholas Stern yang menyatakan bahwa biaya yang digunakan untuk memitigasi masalah lingkungan akan membawa peluang ekonomi baru, khususnya untuk melindungi lingkungan dan menjamin pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.<sup>127</sup> Visi jangka panjang dalam memberikan insentif ekonomi untuk memperbaiki lingkungan inilah yang harus menjadi prioritas negara dalam melakukan intervensi.

Pada intinya, intervensi negara yang dilakukan harus dapat menggerakkan industri yang ramah lingkungan sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi, bukan sebagai penghambat. Meskipun membutuhkan biaya yang tinggi dan mempunyai risiko cukup besar, namun pengembangan industri yang ramah lingkungan harus dilihat sebagai perwujudan visi jangka panjang untuk pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Negara harus dapat memberikan kerangka peraturan yang jelas dan berperan aktif dalam menjamin industri pengembangan teknologi ramah lingkungan dapat hidup dan bersaing dalam pasar ekonomi, sehingga dapat dijangkau oleh masyarakat luas dan mengubah pola hidup menjadi lebih ramah lingkungan.

## Kesimpulan

Sudah saatnya kebijakan untuk pelestarian lingkungan hidup dilihat sebagai peluang dalam menciptakan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan atau *sustainable*. Kebijakan ekonomi dan lingkungan hidup harus dapat bergerak sinergis untuk tujuan kesejahteraan jangka panjang yang lebih luas. Pada dasarnya, usaha-usaha penyelesaian masalah lingkungan hidup jangka panjang dengan insentif ekonomi bertujuan untuk mencapai dua hal. Pertama adalah untuk menyeimbangkan masa kini dengan masa depan, terutama dalam masalah penggunaan sumber daya. Untuk mencapai tujuan ini, pengambilan keputusan dan kebijakan untuk berbagai kegiatan ekonomi harus diarahkan agar berorientasi jangka panjang dan memberikan perhatian lebih terhadap masa depan.

---

127 *Ibid.*

Tujuan kedua adalah untuk menggunakan sumber daya ekonomi yang terbatas, termasuk juga sumber daya alam dan kapital sosial, dengan lebih efisien. Untuk menjamin efisiensi, kegiatan produksi atau kegiatan ekonomi lainnya harus dijamin agar lebih produktif dan tidak sia-sia atau *wasteful*. Negara masih memegang peranan kunci dalam menjamin pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Melihat urgensi masalah lingkungan hidup dan kebutuhan akan pembangunan ekonomi, sekali lagi intervensi negara menjadi diperlukan. Negara harus pintar dalam melakukan intervensi dan memanfaatkan sektor-sektor strategis, seperti sektor energi, untuk dapat memperbaiki orientasi kegiatan ekonomi atau industri menjadi lebih ramah lingkungan dan berkelanjutan. Negara tidak dapat diam dan harus pintar dalam memanfaatkan insentif ekonomi untuk menumbuhkan tanggung jawab terhadap lingkungan hidup. Meskipun terdapat beberapa hambatan dalam mewujudkan visi tersebut, negara harus tetap menunjukkan komitmen dan melakukan berbagai usaha untuk menjawab tantangan agar mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari seluruh lapisan masyarakat. Pada akhirnya, berbagai usaha intervensi dan kolaborasi dengan masyarakat serta pihak swasta harus dapat melahirkan *smart state* yang dapat menjamin keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang berbasis lingkungan hidup untuk kesejahteraan masyarakat.

## BAB 6

# KESIMPULAN

“Apakah sebenarnya tanggung jawab negara?” Buku ini mencoba menguraikan jawabannya dengan melihat bidang apa saja yang menjadi kebutuhan bagi warga negara dan bagaimana negara memenuhi tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Jawaban atas pertanyaan tersebut sangat luas dan buku ini berusaha memberikan jawaban dalam beberapa bidang penting penyelenggaraan negara. Dengan mengidentifikasi bagaimana negara memenuhi tanggung jawabnya dalam menjalankan amanat konstitusional untuk melayani warga negaranya, memang tidak akan lepas dari permasalahan dan tantangan. Buku ini bukan bermaksud untuk menguak permasalahan yang mendera negara dan *menelantarkan* negara begitu saja tanpa memberikan sumbangsih kontribusi untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Buku ini justru untuk membantu negara menghadapi permasalahan yang dialami dengan memberikan rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang berguna bagi pemecahan masalah-masalah dalam bidang-bidang yang dibahas.

Rekomendasi yang diberikan buku ini pertama-tama adalah penguatan peran negara dalam pembentukan identitas warga negara. Hal ini dilakukan antara lain dengan: (1) pemberian perlindungan bagi warganegaranya dari tindakan semena-mena, atau tindakan lainnya yang melanggar hak sipil, politik dan sosial; (2) pembentukan hukum yang menjamin realisasi prinsip kewarganegaraan dengan tiga aspek pentingnya yaitu hak, kewajiban dan ketaatan ; (3) melakukan institusionalisasi politik yang ajeg dan kuat; (4) pemberian pendidikan kewarganegaraan bagi warga negaranya; dan (5) pemberian identifikasi

bagi warga negara. Identifikasi ini menjadi penting karena pembentukan identitas tersebut tidak hanya ditentukan dari masalah apakah masyarakat memandang dirinya sebagai warga negara atau bukan, tetapi juga bagaimana negara memandang masyarakatnya.

Sementara dalam bidang keadilan sosial, rekomendasi kebijakan yang diusulkan buku ini pada dasarnya meliputi upaya yang harus ditempuh negara untuk memberikan keadilan atas penyediaan sistem jaminan sosial kepada masyarakat, antara lain: (1) negara harus segera memperjelas peraturan dan kebijakan mengenai mekanisme BPJS, baik BPJS Kesehatan yang sudah berjalan maupun BPJS Ketenagakerjaan yang akan diimplementasikan pada tahun 2015; (2) jika negara mengalami kesulitan untuk mengeluarkan anggaran dalam penyediaan akses untuk sistem keamanan sosial, negara bisa menggunakan kerangka kerja sama kemitraan dengan pihak swasta melalui mekanisme kemitraan publik-privat (*public private partnership*). Selain masalah anggaran, kemitraan dengan pihak swasta juga mampu menutupi kekurangan yang negara hadapi dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial, seperti hal efektivitas dan efisiensi prosedur dan anggaran, dan (3) negara harus melibatkan gerakan buruh dalam penentuan kebijakan industri atau proses politik agar suara dari kalangan buruh dapat diaspirasikan dan memperoleh keadilan baik dari sisi penghasilan maupun jaminan hari tua. Jika buruh tidak dilibatkan, konsekuensi yang mungkin muncul adalah peraturan yang bisa jadi merugikan pihak buruh dan menguntungkan pihak swasta di satu sisi.

Dalam upaya penegakan tanggung jawab negara di bidang ekonomi, beberapa usulan rekomendasinya antara lain: (1) perlunya kebijakan yang mengarahkan pada smart state bagi Indonesia agar negara dan pasar bukan lagi dikonstruksikan dalam hubungan rivalitas namun sebagai mitra untuk melakukan perbaikan di dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini sangat berkaitan dengan bagaimana negara mampu menciptakan kebijakan industri yang strategis dan mampu memberikan aturan yang jelas tentang pengaturan sektor-sektor yang perlu diprioritaskan, pengaturan hubungan negara dengan pelaku swasta atau pasar, dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; (2) di bidang moneter, Bank Indonesia

seharusnya menjalankan paradigma stabilitas harga, di samping paradigma menarik investasi modal masuk ke Indonesia; (3) di bidang pemanfaatan kekayaan alam, Indonesia perlu melakukan negosiasi ulang perjanjian dan pengaturan ulang kebijakan agar perusahaan negara bisa lebih berkembang di negeri sendiri dan perusahaan asing yang melakukan kegiatan eksplorasi di dalam negeri bisa dibatasi; (4) dalam hal anggaran, pemerintah harus mampu menaikkan rasio pajak agar mampu menutupi utang-utang untuk membiayai anggaran dan belanja negara dan selain itu negara juga harus menarik pajak yang lebih tinggi bagi rakyat yang mempunyai pendapatan tinggi (pajak progresif); (5) masih dalam bidang anggaran, negara juga harus mampu memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan infrastruktur dan juga pembangunan manusia, dan terakhir (5) pentingnya negara untuk mendukung kebijakan ekonomi yang melibatkan aktivitas warga secara langsung, seperti usaha kecil menengah.

Dalam bidang lingkungan, beberapa rekomendasi kebijakan yang diusulkan dalam buku ini meliputi: (1) penerapan kebijakan insentif pajak untuk industri-industri yang mengurangi dampak lingkungan – mekanisme *reward and punishment* ini berguna untuk memotivasi agar pelaku industri bergerak tidak dengan merusak lingkungan; (2) pemberian subsidi bagi industri sektor energi terbarukan; (3) negara harus mempunyai kapasitas dan kapabilitas untuk dapat melawan kepentingan bisnis yang dapat menentang usaha untuk memitigasi masalah lingkungan dengan menjadikan pihak pasar sebagai rekan agar pihak pasar bersedia melakukan aktivitas bisnis yang sesuai dengan permintaan negara yaitu untuk melakukan industri ramah lingkungan.

Tentunya rekomendasi kebijakan tersebut tidak begitu saja diserahkan kepada negara. Elemen yang ada di dalam negara tersebut (masyarakat, pasar, kelompok kepentingan, organisasi, dan sebagainya) harus juga berperan aktif dalam memberikan kontribusi agar tercipta sinergi dua arah, bukan hanya *top-down*, namun juga *bottom-up*. Gagasan negara yang kuat bukan untuk menjadikan negara berkuasa penuh atas rakyatnya tanpa adanya kebebasan bagi rakyat untuk memberikan masukan kepada negara. Justru, negara yang kuat adalah negara yang

mampu menjadikan aspirasi dari rakyatnya untuk membangun negara. Dengan begitu, masyarakat dan negara sama-sama mengetahui dengan pasti kebutuhan yang mereka harus penuhi dan berusaha memenuhi kebutuhan itu bersama-sama. Hal tersebut juga dilakukan oleh negara karena negara adalah tempat di mana amanat dan tanggung jawab dari rakyat harus dilaksanakan, bukan hanya dalam peraturan tertulis belaka.

# DAFTAR PUSTAKA

- A, Cornwall dan Gaventa, J, "Bridging the Gap: Citizenship, Participation and Accountability" dalam *PLA Notes* (Notes on Participatory Learning and Action), International Institute for Environment and Development (Februari, 2001).
- AswicaHyono, H, et.all, "Indonesian Industrialisation: A Latecomer Adjusting to crises)", 2013, dalam Wim Naudé, "Why Indonesia Needs More Innovative Industrial Policy", dalam *ASEAN Journal of Economics, Management and Accounting*, 1 (1)
- Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*, No. 58/09/Th. XVI, 2 September 2013, diakses dari [http://www.bps.go.id/brs\\_file/eksim\\_02sep13.pdf](http://www.bps.go.id/brs_file/eksim_02sep13.pdf)
- Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*, No. 58/09/Th. XVI, 2 September 2013
- Booth, Ken (ed.) (1998) *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* (New York: Cambridge University Press).
- Bull, Hedley, "The State's Positive Role in World Affairs", *Daedalus*, September 1979
- Brand, Ulrich., Christoph Gorg, et.all, (2008) *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State – Contested Terrains* (New York, USA: Routledge).
- Brujin, Theo de, dan Vicki Norberg-Bohn (ed.), (2005) *Industrial Transformation – Environmental Policy Innovation in the United States and Europe* (USA: MIT Press).
- Datta-Chauduri, Mrinal (Summer 1990), "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 4 No. 3
- Dubnick, Mel dan Holt, Lynne (1985), "Industrial Policy and the States", dalam *Publius*, Vol. 5, No. 1
- Easton, David, "The Political System Besieged by the State," dalam *Political Theory*, Vol. 9, No. 3, (Agustus, 1981)
- Eppler, Erhard, *The Return of the State*, yang diterjemahkan oleh Allan Blunden (United Kingdom: Forumpress).
- Elson, Robert (2008) *The Idea of Indonesia: A History* (Cambridge:

- Cambridge University Press).
- Fitzpatrick, Tony (2003) *After The New Social Democracy: Social Welfare For The Twenty-first Century* (Manchester: Manchester University Press).
- Giddens, Anthony (2011) *The Politics of Climate Change (Second Edition)* (Cambridge, UK: Polity Press).
- Hardin, Garret, "The Tragedy of the Commons," dalam *Science*, 162, (1968).
- Hayek, Frederich August Von (1989), "Pretence of Knowledge", *The American Economic Review*, Volume 79, Issue 6
- Heater, Derek (1990) *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics, and Education* (London: Longman).
- Heller, Gret, 2007, *Limits of Atlanticism Perceptions of State, Nation and Religion in Europe and the United States*, (Berlin: Berghahn Books Ltd)
- Hoffman, John (2004) *Citizenship Beyond State* (London: Sage).
- Hollander, Jack M. (2003) *The Real Environmental Crisis – Why Poverty, Not Affluence, Is the Environment's Number One Enemy* (California, USA: University of California Press).
- <http://bisnis.liputan6.com/read/635636/kebutuhan-uang-naik-rp-17-triliun-selama-puasa-sampai-lebaran>
- <http://www.republika.co.id/berita/video/berita/13/09/04/mslk7a-inilah-tiga-faktor-utama-inflasi-di-bulan-agustus-2013>
- Indonesia dan Climate Change: Current Status and Policies, PEACE (2007).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007a), Fourth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II (Cambridge University Press).
- Keliat, Makmur (2010) "Indonesia in the Wake of Global Transformation: From Nation-State to Market-State?", *Indonesia Social Science Review* Volume 1 No. 2
- Keliat, Makmur "Peta Utang Krisis Indonesia" yang dimuat dalam harian *Kompas* pada Agustus 2013.
- Keliat, Makmur, (2013) et all, *Pembangunan Infrastruktur di Indonesia dan Peran G-20*, Jakarta: INFID

- Keliat, Makmur, "Gerak Bandul Intervensi Negara", dimuat dalam harian *Kompas*, 16 Mei 2006
- Keliat, Makmur, "Makin Adil?" dimuat pada harian *Kompas*, 10 Februari 2012
- Keliat, Makmur, "Negara, Pasar, dan Jaminan Sosial" dalam harian *Kompas*, 3 November 2011
- Keliat, Makmur, et all, (2013), *Otoritas Jasa Keuangan dan Konglomerasi Keuangan: Tinjauan Ekonomi Politik*, Laporan Penelitian Lanjutan, Pacivis UI
- Kenworthy, Lane (Juli – Sept. 1990) "Are Industrial Policy and Corporatism Compatible?", dalam *Journal of Public Policy*, Vol. 10, No. 3
- King, Loren A. (Juni 1998), "Economic Growth and Basic Human Needs", *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 2
- Laporan Kementerian Lingkungan Hidup (2013) *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012 – Pilar Lingkungan Hidup Indonesia* (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia).
- Laporan Pemerintah tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Semester Pertama Tahun Anggaran 2013,
- Linklater, Andrew (2007) *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity* (Oxon: Routledge).
- Marshall, T.H. (1973) *Class, Citizenship, and Social Development* (Westport: Greenwood Press).
- Mawuntu, J. Ronald (April-Juni 2012), "Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konsitusi", *UNSRAT Repository*, Vol. XX, No. 3
- Merkel, Wolfgang (2002), "Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21th Century", disampaikan dalam Willy Brandt Lecture 2002, diterbitkan oleh Friedrich Ebert Foundation, 2002.
- Moon, Bruce E. dan Dixon, William J. (Nov. 1985), "Politics, the State, and Basic Human Needs: A Cross-National Study", *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4
- Naudé, Wim (Juni 2013), "Why Indonesia Needs More Innovative Industrial Policy", dalam *ASEAN Journal of Economics, Management and Accounting*, 1 (1)

- Nordholt, Henk Schulte, "Identity Politics, Citizenship and the Soft State in Indonesia: an Essay", *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.1, (2008)
- Pierson, Christopher (1996) *The Modern States* (London: Routledge).
- Porter, Gareth, dan Janet Welsh Brown (1991) *Global Environmental Politics* (Colorado, USA: Westview Press, Inc.).
- Presentasi, EoT – Shanghai Minutes: Visible Hands: Defining a New Relation of Market and State in Europe & Asia, Shanghai, 11-12 November 2013
- Press Release, Penyiasatan Anggaran Pendidikan 20 Persen, diakses dari <http://www.antikorupsi.org/id/content/penyiasatan-anggaran-pendidikan-20-persen>
- Revesz, Richard L., Philippe Sands dan Richard B. Stewart (ed.), (2000) *Environmental Law, the Economy and Sustainable Development – The United States, the European Union and the International Community* (New York, USA: Cambridge University Press).
- Riahi-Belkaoui, Ahmed, (2008), "Bureaucracy, Corruption and Tax Compliance", dalam Robert W. McGee (ed.), *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies*, Springer, 2008, dalam "Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk", *Prakarsa Policy Review*, Maret 2012
- Richardson, Benjamin J., et.all (ed.), (2009) *Climate Law and Developing Countries – Legal and Policy Challenges for the World Economy* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited).
- Rohmann, Chris (1999) *A World of Ideas: A Dictionary of Important Theories, Concepts, Beliefs, and Thinkers* (New York: The Ballantine Publishing Group).
- Rosen, Frederick (Jan. 1977), "Basic needs and Justice", dalam *Mind*, New Series, Vol. 86, No. 341
- Siaran Pers Bank Indonesia, "BI Rate Tetap 7,50%", Desember 2013, diakses dari [http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP\\_155013\\_DKom.aspx](http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP_155013_DKom.aspx)
- Stern, Nicholas (2007) *The Economics of Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Suleiman, Ezra (2003) *Dismantling Democratic States* (Princeton dan

Oxford: Princeton University Press).

Swasono, Sri-Edi et al (Maret 2012), "Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk", *Prakarsa Policy Review*, Maret 2012

Turner, Bryan S., "Outline of a Theory of Citizenship," dalam *Sociology*, Vol. 24, No. 2, (Mei ,1990).

"Gubernur BI imbau pemerintah kurangi subsidi BBM" diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/421209/gubernur-bi-imbau-pemerintah-kurangi-subsidi-bbm> Rabu, 12 Maret 2014, 21:34 WIB

"Kemiskinan Melonjak, Jurang Kesenjangan Melebar", *Prakarsa Policy Review*, Edisi November 2011, hal.2

"Rasio Pajak Indonesia Lebih Rendah Dari Negara Berpenghasilan Rendah", Diakses dari <http://wartaekonomi.co.id/berita21685/rasio-pajak-indonesia-lebih-rendah-dari-negara-berpenghasilan-rendah.html>

"Sistem Devisa Indonesia yang Liberal Rawan Kena Krisis", diakses dari <http://www.aktual.co/ekonomibisnis/084550sistem-devisa-indonesia-yang-liberal-rawan-kena-krisis>

"Sistem Devisa RI Dinilai Terlalu Bebas", diakses dari <http://economy.okezone.com/read/2013/10/24/20/886441/sistem-devisa-ri-dinilai-terlalu-bebas>

# Daftar Singkatan

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASABRI	Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ASKES	Asuransi Kesehatan
JAMKESMAS	Jaminan Kesehatan Masyarakat
BEM	Badan Eksekutif Mahasiswa
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
GDP / PDB	<i>Gross Domestic Product</i> / Produk Domestik Bruto
IHSG	Indeks Harga Saham Gabungan
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
MK	Mahkamah Konstitusi
MP3EI	Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
NGO	<i>Non-governmental Organization</i>
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
RUU	Rancangan Undang-Undang
SBI	Sertifikat Bank Indonesia
TASPEN	Tabungan dan Asuransi Pensiun
UKM	Usaha Kecil Menengah
UMKM	Usaha Mikro Kecil Menengah
UMR	Upah Minimum Regional
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UU	Undang-Undang

## Profil Penulis

### **Makmur Keliat, Ph.D**



Lahir di tahun 1961, Makmur Keliat meraih gelar Ph.D dari School of International Studies, Jawaharlal Nehru University, India. Beliau memperoleh gelar sarjananya dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini beliau merupakan staf pengajar senior di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Indonesia. Di samping

mengajar, beliau juga aktif terlibat dalam beberapa penelitian. Beliau juga saat ini tercatat sebagai Kepala Divisi Kerjasama Asia Timur ASEAN Study Center FISIP UI dan merupakan anggota dari Network of East Asia Think-Tank (NEAT). Beliau telah menuliskan beberapa karya yang dipublikasikan dalam bentuk buku, artikel, maupun jurnal.

### **Agus Catur Aryanto Putro, S.Sos.**



Lahir di Boyolali pada Agustus 1991, Catur (begitu ia disapa) menyelesaikan pendidikan sarjananya dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia pada Agustus 2013. Penulisan buku ini merupakan pengalaman riset pertama baginya yang dimulai ketika ia berada pada semester VII. Setelah itu, ia mulai terlibat dalam beberapa penelitian di Pusat Kajian

Pacivis FISIP UI dan Pusat Kajian ASEAN FISIP UI. Dia tercatat sebagai asisten perkuliahan di program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI dari September 2012 hingga Juni 2013 pada mata kuliah Dinamika Pemikiran Ekonomi Politik Internasional dan Institusi Keuangan Internasional. Ketertarikan akademisnya adalah kajian ekonomi politik dan keuangan internasional.

### **Cut Nury Hikmah Sabry, S.Sos**



Lahir di Banda Aceh pada 4 Februari 1991, Cut Nury menyelesaikan pendidikan sarjananya dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia pada Februari 2013 (masa studi 3,5 tahun). Cut Nury merupakan asisten peneliti sekaligus asisten perkuliahan Dr. Makmur Keliat semasa menjadi mahasiswa sarjana. Setelah menyelesaikan studi sarjananya dari Universitas Indonesia, saat ini ia sedang melanjutkan studi master program International Security di Paris School of International Affairs Sciences Po Paris. Buku *Tanggung Jawab Negara* ini merupakan riset pertamanya yang dipublikasikan. Selain dalam kajian hubungan internasional, ketertarikan akademisnya focus pada kajian Politik Islam dan kajian Konflik dan Perdamaian.

### **Hana Hanifah**



Lahir di Bandung, 29 Maret 1992, Hana adalah mahasiswi tingkat akhir ilmu Hubungan Internasional di Universitas Indonesia, dengan konsentrasi studi Ekonomi-Politik Internasional. Ia mengisi waktu luang dengan membaca novel klasik, seperti karya Jane Austen dan Scott F. Fitzgerald. Minatnya terhadap isu-isu internasional dan nasional membawanya aktif dalam berbagai kegiatan, termasuk aktivitas perlombaan debat dan Model United Nations. Ia juga pernah menjadi asisten perkuliahan untuk mata kuliah Institusi Internasional dan Jender dalam Hubungan Internasional selama menjadi mahasiswa di Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia. Saat ini ia sedang terlibat dalam berbagai proyek penelitian independen yang berfokus pada pengembangan kebijakan publik sebagai asisten penelitian.

**Rizki Yuniarini**

Lahir di Cianjur, 26 Juni 1991, Kiki, begitu ia disapa, menyelesaikan pendidikan sarjananya dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia pada Agustus 2013. Kiki aktif dalam kegiatan Model United Nations (MUN) dengan menjadi Secretary General UI MUN Club. Ia menoreh berbagai prestasi sebagai Best Delegate dalam Economic and Social Council di The

European International MUN 2011 dan UNFCCC Jakarta MUN 2012. Pada semester VIII, Kiki terpilih untuk menjadi mahasiswa pertukaran di National University of Singapore. Ketertarikan akademisnya pada kajian pembangunan dan saat ini ia bekerja di Otoritas Jasa Keuangan.





Negara merupakan payung hukum tertinggi untuk menjamin terciptanya masyarakat yang adil dan sejahtera. Kehadiran negara bukan hanya dibutuhkan, tetapi juga penting untuk memberikan kepastian dan jaminan kehidupan bagi seluruh warga negaranya.

Negara dituntut mampu memberikan keadilan bagi seluruh rakyat sesuai dengan amanat dari dasar negara. Negara juga dituntut untuk mampu mengelola kekayaan yang dimiliki demi kesejahteraan rakyat. Negara ada karena dia mengemban tanggung jawab bagi seluruh lapisan yang ada di dalamnya.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



ISBN 978-602-8866-11-8



9 786028 886611