

# PERGESERAN PEMIKIRAN NEGARA KESEJAHTERAAN PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Djauhari

Dosen Fakultas Hukum UNISSULA

Djauhari00@yahoo.com

## Abstract

*The amendment process of Article 33 Constitution 1945 caused push and pull of thinking, necessary or not to be amended, so there are two groups which are pro's and con's diametrically. This amendment produced two additional paragraph in Article 33, which is formely two paragraph became five paragraphs, those are pragraph (4) and paragraph (5), are the system of welfare, especially in the economic sector, accepted the positive side from liberalism and socialism system, but rejected market fundamentalism. Apparently the concept of Welfare State is confirmed in the additional of social-economic articles, namely in Article 34 paragraph (2) and paragraph (3).*

**Keywords:** *Shifting Thinking, Welfare State, amendment Constituion 1945*

## Abstrak

Proses amandemen Pasal 33 UUD 1945 menyebabkan mendorong dan tarik berpikir, perlu atau tidak diubah, sehingga ada dua kelompok yang pro dan kontra diametral. Perubahan ini menghasilkan dua ayat tambahan dalam Pasal 33, yang sebelumnya dua ayat menjadi lima paragraf, yaitu ayat (4) dan ayat (5), adalah sistem kesejahteraan, terutama di sektor ekonomi, menerima sisi positif dari liberalisme dan sistem sosialisme, namun ditolak fundamentalisme pasar. Ternyata konsep Negara Kesejahteraan dikonfirmasi dalam tambahan artikel sosial-ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3).

**Kata Kunci:** Pergeseran Pemikiran, Kesejahteraan Negara, Amandemen UUD 1945

## A. PENDAHULUAN

Dalam proses amandemen yang dilakukan Tim Ekonomi terkait dengan Pasal 33 UUD 1945 ternyata terjadi ketidaksesuaian antara yang yang berkeinginan merubah dan yang ingin berketetapan untuk mempertahankan. Bagi kelompok yang menginginkan adanya perubahan Pasal 33 didasarkan pada asumsi bahwa sistem ekonomi yang dimuat dalam Pasal 33 mengamankan sistem kekeluargaan, tetapi dalam praktiknya arahnya berbelok pada sistem ekonomi keluarga. Sementara itu, bagi yang berkeinginan mempertahankan Pasal 33 berpendapat bahwa Pasal 33 dapat dilakukan perubahan, sepanjang dalam penjelasannya tetap ditegaskan bahwa dalam Pasal 33 itu merupakan landasan demokrasi ekonomi, dan asas kekeluargaan itu merupakan perwujudan demokrasi ekonomi. Dari perdebatan yang terjadi tersebut hingga akhirnya Mubyarto keluar dari Tim

Ekonomi BPMPR. Dalam persidangan selanjutnya terjadilah kompromi terhadap amandemen Pasal 33 hanya menambah 2 ayat yang semula terdiri 3 ayat menjadi 5 ayat. Selain itu Bab XIV yang semula berjudul Kesejahteraan Sosial, setelah diamndemen menjadi Bab XIV yang berjudul Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Terkait dengan hal tersebut, penulis memunculkan permasalahan: Bagaimana pemikiran yang dimuat dalam amandemen Pasal 33 itu dan bagaimana relevansinya dengan konsep Negara Kesejahteraan. Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) ternyata dipertegas dalam tambahan pasal-pasal sosial-ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3). Dalam Pasal 34 ayat (2) ditambahkan gagasan tentang sistem jaminan sosial (*social security system*). Sementara itu dalam Pasal 34 ayat (3) terkait dengan tanggungjawab negara atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Demokrasi Politik dan Ekonomi.

Dalam memasuki Era Reformasi telah terjadi upaya-upaya ke arah 'deregulasi' dan 'debirokratisasi' dengan kebijakan menswastanisasikan beberapa BUMN. Hal yang demikian menjadikan pemikiran kita para ahli hukum, khususnya ahli hukum tata negara akan perlunya mendefinisikan kembali peran negara dalam *Welfare State* terkait dengan pembangunan ekonomi maupun bidang lainnya yang berorientasi terhadap kesejahteraan rakyat, lebih khusus lagi menitik beratkan terhadap pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia yang mewujud dalam kemiskinan absolut.

Berkaitan dengan demokrasi ekonomi yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang dilakukan amandemen di Era Reformasi ini, ternyata dalam prosesnya terjadi tolak tarik pemikiran perlu dan tidaknya Pasal 33 UUD 1945 diamandemen, baik di dalam maupun di luar MPR. Ada beberapa gagasan besar yang ingin dimasukkan ke dalam UUD. Di bidang ekonomi terdapat dua pandangan yang bertentangan secara diametral.<sup>11</sup>

Dua pandangan tersebut adalah:<sup>22</sup> *Pertama*, yang menghendaki perubahan rumusan total pada Bab Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 untuk diganti dengan rumusan baru. Rumusan baru itu mengarah kepada liberalisasi sistem ekonomi khususnya meminimalkan dan

memarjinalkan peranan negara di satu pihak dan diadopsinya sistem pasar yang komprehensif dan globalisasi. Sejumlah ekonom menolak 'asas kekeluargaan' yang dianggap sudah tidak relevan, untuk diganti dengan asas lain misalnya 'pasar berkeadilan' atau setidaknya-tidaknya sistem 'pasar sosial' (*social market economy*). Salah satu alasannya adalah bahwa asas kekeluargaan selama Orde Baru telah melahirkan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), karena kekeluargaan telah dipraktikkan sebagai 'ekonomi keluarga'.

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

Dalam rapat itu Syahrir menyatakan, pasal-pasal yang begitu keramat itu tidak merubah fakta selama 32 tahun Pak Harto dengan tenang-tenang mengembangkan ekonomi di keluarga. Ekonomi keluarga KKN dan pasal-pasal itu ada terus selama Pak Harto menjadi Presiden, sehingga saya skeptisme bahwa suatu konstitusi bisa mencegah keserakahan kekuasaan.<sup>33</sup>

Oleh Sri Adiningsih dikatakan, kita dari Tim Ekonomi, adalah kelompok yang tidak mensakralkan pasal-pasal ekonomi di dalam UUD 1945. Kalau kita perhatikan pasal ekonomi yang ada di dalam UUD 1945 itu hanya ada 4, yaitu Pasal 23 mengenai hal keuangan, Pasal 27 mengenai pekerjaan, Pasal 33 dan Pasal 34 itu mengenai kesejahteraan sosial. Kita melihat tidak cukup jelas dan tidak dapat diterjemahkan pokok-pokok pikiran yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 dan dapat menjadi panduan bagi Indonesia untuk mencapai cita-cita

1 Dawam Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia*, dalam *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal. 240.

Lebih lanjut dikatakan: Pertama, mengenai gagasan liberalisasi dan marketisasi sistem perekonomian. Kedua, memasukkan konsep-konsep etika pembangunan atau etika global, seperti kebersamaan, keadilan dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ketiga, aspirasi nasionalisme ekonomi yang dicerminkan dengan istilah kemandirian ekonomi dan kesatuan ekonomi nasional. Keempat, ide-ide mengenai kesejahteraan yang menjadi tanggung jawab negara untuk mewujudkan sejalan dengan konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

2 *Ibid.*, hal. 240-241.

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

kemerdekaannya. Karena itu perlu adanya perubahan, dan pokok-pokok perubahan yang kita ajukan itu ada 6.<sup>44</sup>

Sementara itu Sri Mulyani menyatakan, terutama saya bicara tentang Pasal 33, karena Pasal 33 dianggap oleh Pak Mubyarto dan Pak Dawam Rahardjo memiliki suasana kebatinan yang luar biasa yang tidak bisa begitu saja mudah diubah. Sedangkan buat teman-teman melihatnya secara lebih pragmatis, bahwa pasal-pasal itu memberikan *direction* atau preskripsi yang sangat jelas sehingga dia tidak membingungkan atau bahkan menyesatkan bagi siapa saja penyelenggara negara di dalam menginterpretasikan pasal-pasal itu.<sup>55</sup>

Melengkapi tiga pendapat sebelumnya, Bambang Sudibyo menyatakan, bahwa ekonomi Indonesia itu menganut paham sosialisme, tidak ada *dispute*. *Dispute* terjadi adalah Pak

Mubyarto dan Pak Dawam mengatakan, bahwa Pasal 33 itu cukup, tidak perlu diubah, sementara kami berpendapat oke, kami setuju dengan semangatnya, kami setuju dengan cita-citanya, tetapi kami tidak setuju dengan formulasinya, hanya itu saja.<sup>66</sup>

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

Dalam kelompok ini terdiri dari Mubyarto dan Dawam Rahardjo. Perbedaan pandangan dalam amandemen Pasal 33 ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Mubyarto, saya sebetulnya tidak keberatan menggunakan kata 'sistem ekonomi pasar', asal itu merupakan hasil dari penjelasan yang ingin dihilangkan. Di dalam lampiran yang saya sampaikan, saya mengusulkan tiga ayat baru kalau betul-betul penjelasan Pasal 33 ingin dihilangkan, itu harus masuk di dalam batang tubuh pasal itu, yaitu demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi bahkan dijabarkan: diproduksi, dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan dan pemilikan anggota daripada masyarakat. Itu harus masuk, karena kata 'dikuasai' itu harus ditafsirkan lain, bukan dikuasai oleh negara begitu saja, tetapi dikuasai dalam bentuk demokrasi ekonomi. Dan asas kekeluargaan itu adalah menurut penjelasan Pasal 33

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

5 Selanjutnya dikatakan, Masalah Pasal 33 ini, Pak Mubyarto dan Pak Dawam Rahardjo mengharapkan bahwa ayat (1), (2), dan (3) tetap walaupun ada perubahan tambahan saja ayat itu. Saya rasa, masalah dikuasai negara juga banyak kita bahas. Apakah dikuasai, artinya Pemerintah *on behave* negara itu menguasai, menguasai untuk apa. Kalau kita lihat BUMN banyak juga yang mengalami kesulitan atau *mismanagement* itu bagaimana responnya. Apakah secara apriori bahwa Pemerintah itu selalu lebih baik dari swasta, koperasi atau yang lain itu juga harus kita perhitungkan secara lebih jauh. *Ibid.*, hal. 12 – 16.

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

menunjukkan demokrasi ekonomi.<sup>77</sup> Dalam perbedaan pandangan dua kelompok inilah yang akhirnya Mubyarto dan Dawam Rahardjo keluar dari Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.

Antara pihak yang menyetujui dan menolak amandemen terjadilah kompromi, dan kemudian dari amandemen tersebut menghasilkan rumusan, judul Bab XIV menjadi Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial, yang sebelum diamandemen berjudul Kesejahteraan

Sosial, dengan menambah Pasal 33 yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat.<sup>88</sup>

Padapokoknyababinimenggambarkan diterimanya paham sosialisme dalam perumusan cita kenegaraan dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal. Hal ini berkaitan dengan diadopsikannya konsep 'Welfare State' dalam UUD yang oleh Muhammad Hatta disebut sebagai konsep 'Negara Pengurus'. Jika negara kapitalis menganggap kemiskinan dan perekonomian pada umumnya merupakan urusan pasar dan karena itu tidak perlu diurus oleh negara (pemerintah), maka dalam konsep 'Negara Pengurus' (*Welfare State*), pada intinya negara memang diharapkan turut bertanggung jawab untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin. Itulah sebabnya maka UUD ini dirumuskan satu bab tersendiri tentang Kesejahteraan Sosial yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Penambahan Pasal 33 ayat (4) yang mencantumkan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dalam ayat ini merupakan jalan tengah dalam rangka melengkapi ketentuan ayat (1) yang berisi asas kekeluargaan yang usul pencoretannya telah menimbulkan kontroversi yang luas dalam masyarakat.<sup>99</sup> Sedangkan ayat (5) memuat: Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka pelaksanaan agenda perubahan UUD, usul pencoretan perkataan 'asas kekeluargaan' itu karena dianggap telah menjadi salah satu sebab tumbuh suburnya praktik-praktik

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

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

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



penyimpangan sejak awal kemerdekaan dan apalagi di masa Orde Baru.<sup>1010</sup>

Oleh Jimly Asshiddiqie, 'asas kekeluargaan' terlalu abstrak maknanya sehingga perwujudannya dalam praktik cenderung mengundang penafsiran yang memberi pembenaran pada praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Karena itu, 'asas kekeluargaan' sering diplesetkan dengan 'family system' atau asas keluarga. Lagi pula, dalam perekonomian, asas atau prinsip itu sebenarnya dapat lebih tepat dikaitkan dengan prinsip-prinsip seperti 'efisiensi', 'pemerataan', dan sebagainya yang pengertiannya lebih jelas dan tidak kontroversial. Namun kelompok lain berpendapat, idealitas konsep asas kekeluargaan jangan dikacaukan dengan realitas penyimpangan dalam praktik. Banyak faktor yang menyebabkan tumbuh subur praktik kolusi, korupsi dan nepotisme, sehingga tidaklah 'fair' untuk menjadikan konsep asas kekeluargaan sebagai kambing hitam. Padahal, dalam kenyataannya, konsep asas kekeluargaan itu sendiri selama ini belum cukup didalami maknanya yang sebenarnya, serta belum pernah mendapat kesempatan yang sungguh-sungguh untuk diimplementasikan dalam kenyataan praktik.<sup>1182</sup>

10 *Ibid.*, hal. 55.

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

Berkaitan dengan tambahan ayat (4) dalam Pasal 33 UUD 1945 ini Mubyarto menyebutkan, merupakan kekeliruan dalam amandemen Pasal 33 UUD 1945 adalah penambahan ayat (4) tentang penyelenggaraan perekonomian nasional yang sudah disebutkan pada ayat (1): Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Alasan penambahan ayat (4) ini rupanya sekedar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan dan yang ingin menggusur asas kekeluargaan pada ayat (1).<sup>1211</sup>

Asas kekeluargaan sebagai kedaulatan rakyat di bidang ekonomi merupakan cerminan corak Demokrasi Ekonomi dengan 8 ciri positif maupun 3 ciri negatifnya sebagaimana yang disebutkan dalam GBHN 1983,<sup>1312</sup> adalah:

1. Demokrasi Ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

---

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

12 <sup>11</sup> Mubyarto, *Amandemen Pasal 33 UUD 1945....* *Op.cit.*, hal., 238. Lebih lanjut dikatakan: Mereka yang ingin menggusur asas kekeluargaan memang bersemangat sekali memasukkan kata *efisiensi* (ekonomi) karena dianggap asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi, padahal yang benar perekonomian yang berbasas kekeluargaan atau berbasas *Pancasila* tidak berarti sistem ekonomi 'bukan pasar'. Masih untung dalam rumusan hasil amandemen ayat (4) kata efisiensi disambung dengan kata berkeadilan, padahal rumusan aslinya adalah efisiensi berkeadilan,...dst. Tentu dapat dipertanyakan apakah ada pengertian *efisiensi berkeadilan* atau sebaliknya *efisiensi yang tidak berkeadilan*.

13 <sup>12</sup> Tap No: II/MPR/1983 tentang: Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan;
  - (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara;
  - (3) Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
  - (4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan Negara digunakan dengan permufakatan Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat pula;
  - (5) Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak;
  - (6) Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
  - (7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap Warga Negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum;
  - (8). Fakir-miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
2. Sementara itu dalam Demokrasi Ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut:
- (1) Sistem *free fight liberalism*<sup>1413</sup>

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

yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia;

- (2) Sistem *etatisme* dalam mana Negara beserta aparatur ekonomi Negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara, dan
- (3) Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Kebijakan pembangunan nasional yang mengarah pada pelaksanaan Demokrasi Ekonomi ini masih termuat dalam Tap MPR No: XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam Tap ini secara tegas dan eksplisit disebutkan alasan diterbitkannya Tap tersebut sebagai berikut:<sup>1514</sup>

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

Berkaitan dengan Demokrasi Ekonomi ini, Kwik Kian Gie lebih condong ke arah pemikiran liberalisme ekonomi sementara

sendiri, dan tidak mempunyai nilai-nilai etika.  
Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik In donesia*, PT Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994, hal. 303-304.

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

demokrasi selayaknya ada pada tataran politik. Sedangkan persoalan ekonomi selalu dikaitkan dengan perilaku makhluk ekonomi atau *'homo economicus'* yang dengan sendirinya membentuk kekuatan-kekuatan di pasar sebagai tempat pertemuan dari permintaan dan penawaran. Dikatakannya, bahwa istilah Demokrasi Ekonomi tidak terlampaui lazim kita baca. Yang banyak kita baca adalah istilah keadilan ekonomi (*economic justice* atau *economic equity*), yang langsung dikaitkan dengan kesejahteraan sosial. Maka sangat sering kita baca istilah 'kehidupan sosial ekonomi' atau 'pengurusan sosial ekonomi suatu bangsa'. Kata 'demokrasi' lebih berkonotasi politik. Namun demikian tidak berarti bahwa istilah demokrasi ekonomi jelek. Bahkan tersirat di dalam istilah ini adalah perpaduan antara politik dan ekonomi yang memang tidak bisa dipisahkan.<sup>1615</sup>

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

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

Dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) dinyatakan bahwa:

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

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

Prinsip-prinsip di atas sebenarnya sudah tercantum dalam Tap MPR yang ditetapkan pada masa Orde Baru dan untuk sebagian sudah dilaksanakan sebagai koreksi terhadap strategi pertumbuhan ekonomi. Dalam Era Orde Baru telah terjadi dua arah perkembangan pemikiran. Di satu pihak, terjadi koreksi-koreksi terhadap strategi pertumbuhan

*government*, atau pemerintah yang terbaik adalah pemerintah yang paling minimal. Timbul juga lelucon yang mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang paling pesat adalah di malam hari, ketika pemerintah sedang tidur.

Dengan demikian, Demokrasi Ekonomi akan terwujud dengan sendirinya tanpa campur tangan pemerintah. *Ibid.*, hal. 302-303.

ekonomi dengan ide-ide kemandirian dan kesejahteraan. Di lain pihak, terjadi pula perkembangan pemikiran ke arah liberalisasi dan globalisasi ekonomi. Masalahnya adalah, bisakah keduanya merupakan sintesa. Apabila terjadi sintesa maka arah perkembangan pemikiran ekonomi di masa mendatang adalah mendekati konsep *'the third way'* yang disusun oleh Anthony Giddens.<sup>1716</sup>

## 2. Penegasan Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen UUD 1945

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

anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.<sup>1817</sup>

Sedangkan dalam penambahan Pasal 33 ayat (3) dikatakan oleh Dawam Rahardjo, bahwa ayat tersebut agaknya ingin mempertegas faham Negara Kesejahteraan, dalam istilah Giddens, pengertian ini tercakup dalam 'negara investasi sosial' (*social investment state*). Di sini negara diwajibkan untuk melakukan investasi sosial, misalnya untuk menyediakan 'fasilitas pelayanan kesehatan'.<sup>1918</sup>

17 Dawam Rahardjo, *Evaluasi Dan Dampak Amandemen UUD 1945.... Op.cit.*, hal. 243. Lebih lanjut dikatakan: Konsep jalan ketiga yang dianut oleh pemerintahan Bill Clinton, Tony Blair, Schroeder dan berbagai pemerintahan Eropa Barat lainnya itu di satu pihak pada dasarnya menyadari kegagalan sistem sosialis dan lain pihak mengakui keunggulan sistem ekonomi pasar dan manfaat globalisasi di lain pihak, namun tetap mengacu kepada keadilan sosial dan kemakmuran yang merata, dengan peranan negara yang melakukan investasi sosial. Hanya saja pembaruan paham sosial demokrasi ini tidak lagi menganut paham *big government* tetapi *small but effective government*. Dalam spectrum ideology mereka memposisikan diri sebagai kelompok tengah-kiri (*left-centre*). *Ibid.*

18<sup>17</sup> Oleh Jimly Asshiddiqie dikatakan, seharusnya antara kata 'fakir' dan 'miskin' terdapat koma, sehingga berbunyi: 'Fakir, miskin dan anak-anak.....'. Karena secara etimologis, konsep-konsep fakir, miskin, dan anak-anak terlantar merupakan tiga konsep yang berbeda-beda pengertiannya. Karena itu, perkataan fakir-miskin tidak difahami sebagai satu kesatuan konsep seperti yang sering disalahpahami dalam praktik. Dalam bahasa Arab dari mana perkataan itu asalnya dipinjam, kata 'faqir' berarti orang yang tidak mampu berusaha menghidupi dirinya sendiri, sedangkan orang 'miskin' adalah orang yang mampu berusaha tetapi tidak mencukupi kebutuhan minimum untuk menghidupi diri sendiri. Karena itu ketiganya, kata 'fakir', 'miskin', dan 'anak terlantar' tersebut, sebaiknya dipisahkan dengan koma satu sama lain. Analisis lebih jauh mengenai hal ini dapat dibaca dalam buku saya "Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Kosntitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia" Jakarta, Ichtiar Baru van-Hoeve, 1994. Selain itu, perkataan 'dipelihara oleh negara' juga dianggap tidak relevan. Bukan saja di zaman sekarang dan di masa mendatang, tetapi dalam kenyataannya selama ini, pembebanan kewajiban kepada Negara untuk memelihara fakir, miskin dan anak terlantar secara langsung memang tidak realistis. Karena itu, dalam rancangan perubahan terhadap pasal inipun telah dicantumkan hasrat: untuk memperbaiki perumusan pasal ini dengan perkataan 'diatur oleh negara', bukan 'dipelihara oleh negara'. Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945.... Op.cit.*, hal. 57-58.

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



Selain konsep 'negara investasi sosial', dalam *'the third way'* juga dimunculkan konsep 'masyarakat dengan kesejahteraan positif' atau 'masyarakat kesejahteraan (*welfare society*)'. Dalam konsep masyarakat kesejahteraan ini lebih menitik beratkan pada individu-individu itu sendiri, dan agen-agen lain selain pemerintah, turut berperan yang bisa membantu menciptakan kekayaan. Kesejahteraan pada intinya bukan konsep ekonomis, tetapi konsep psikis, yang berkaitan dengan kesejahteraan manusia. Karena itu, tunjangan atau keuntungan ekonomis nyaris tidak pernah memadai untuk menciptakan kesejahteraan. Institusi-institusi kesejahteraan harus membantu perkembangan tunjangan psikologis maupun ekonomis. Contoh yang umum adalah 'konseling', yang kadang-kadang dapat lebih membantu daripada dukungan ekonomi secara langsung.<sup>2019</sup>

Ada semacam dilema dalam pemberian tunjangan bagi kesejahteraan sebagaimana yang dikutip Giddens dari Assar Lindbeck menyatakan, ia mencatat bahwa alasan humanitarian yang kuat biasa dijadikan dasar untuk membantu orang-orang yang terkena dampak pengangguran, sakit, tidak mampu, atau risiko-risiko standar lain yang tercakup dalam Negara Kesejahteraan.

20 Anthony Giddens, *The Third Way*, Terjemahan: Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 136. Dijelaskan lebih lanjut, bahwa meskipun pernyataan-pernyataan ini tampaknya berada jauh dari perhatian sistem-sistem kesejahteraan yang membumi, tak satupun bidang reformasi kesejahteraan yang tidak relevan atau tidak diperjelas oleh pernyataan-pernyataan tersebut. Pedomannya adalah, bukan bantuan langsung pada segi ekonomis. Kita harus menggantikan negara kesejahteraan dengan negara investasi sosial, yang beroperasi dalam konteks masyarakat kesejahteraan positif. Tema bahwa 'negara kesejahteraan' harus digantikan oleh 'masyarakat kesejahteraan' telah menjadi tema konvensional dalam literature terbaru mengenai isu-isu kesejahteraan. Secara lebih umum, kita harus menyadari bahwa rekonstruksi kebijakan kesejahteraan harus diintegrasikan dengan program-program untuk pengembangan aktif masyarakat madani. *Ibid.*

Dilemanya adalah bahwa makin besar tunjangan yang diberikan, makin besar pula kesempatan munculnya *moral hazard*, dan penipuan.<sup>2120</sup>

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

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

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

1. Walaupun dalam prosesnya terjadi tolak tarik pemikiran perlu dan tidaknya Pasal 33 diamandemen, baik yang ada di dalam maupun di luar MPR., namun akhirnya terjadilah kompromi, dan kemudian dari amandemen tersebut menghasilkan rumusan, judul Bab XIV menjadi 'Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial', yang sebelum diamandemen berjudul 'Kesejahteraan Sosial', dengan menambah Pasal 33 yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat.

Di sini mempertegas bagi negara Indonesia tetap berkomitmen dengan

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

bentuk Negara Kesejahteraan sebagaimana terbukti dengan adanya amandemen Pasal 33 dengan menambah 2 ayat. Dengan ditambahkan 2 ayat tersebut, sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima sisi positif dari sistem liberalis maupun sosialis, namun tetap menolak pandangan fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*);

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

## DAFTAR PUSTAKA

- **Buku:**

- Anthony Giddens, *The Third Way*, Terjemahan: Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Dawam Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia, dalam Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.
- Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994.
- Mubyarto, *Amandemen Pasal 33 UUD 1945 Yang Dipaksakan*, dalam *Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia, Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2001.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, Buku Kedua Jilid 4A, *Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ke-16 s/d ke-20 Tanggal 16 Mei d/d 5 Juli 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*.

- **Perundang-undangan :**

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