

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan, yang akan harus membawa kita kepada ide yang dicita-citakan. Untuk itu kita harus mengetahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia baru kemudian kita dapat menentukan hukum yang bagaimana yang dapat membawa rakyat kita ke arah masyarakat yang dicita-citakan itu. Cita-cita bangsa Indonesia tidak lain adalah tujuan nasional yang tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945. Tujuan nasional tersebut adalah (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai negara hukum¹, negara Indonesia dapat mendayagunakan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan cita-cita nasional atau dalam bahasa kebijakan, hukum dapat digunakan sebagai instrumen kebijakan tertentu (*law as an instrument of policy*). Memajukan kesejahteraan umum (sosial) merupakan salah satu tujuan negara hukum Indonesia didirikan. Tujuan nasional ini seharusnya diterjemahkan ke dalam instrumen peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Hukum dalam wajahnya berupa sistem peraturan perundang-undangan inilah yang diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umum (sosial). Untuk dapat mewujudkan

¹ Jimly Asshiddiqie memerinci karakteristik negara hukum dengan menyebut 12 ciri. Karakteristik tersebut yaitu: (1) Supremasi hukum (*Supremacy of Law*); (2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); (3) Asas legalitas (*Due Process of Law*); (4) Pembatasan kekuasaan; (5) Organ-organ Eksekutif Independen; (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; (7) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara; (8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; (10) Bersifat Demokratis (*Demecratische Rechtsstaat*); (11) Berfungsi Sebagai Sarana Untuk Mewujudkan Tujuan Negera (*Welfare Rechtsstaat*) dan (12) Transparansi dan Kontrol Sosial. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 151-161.

kesejahteraan sosial, maka hukum harus dapat menciptakan keadilan, bukan hanya keadilan individual (baik keadilan legal, maupun keadilan komutatif), melainkan juga keadilan distributif atau dapat diterjemahkan lebih kongkret menjadi keadilan sosial.

Berdasarkan uraian di atas tampak jelas bahwa hukum dan keadilan sosial memiliki hubungan yang sangat erat dengan kesejahteraan sosial. Dalam UUD 1945, Kesejahteraan Sosial diatur dalam Pasal 33 dan 34. Dapat dikatakan bahwa kesejahteraan sosial menyangkut pemenuhan kebutuhan materiil yang harus diatur dalam organisasi dan sistem ekonomi yang berdasarkan kekeluargaan. Kesejahteraan sosial adalah *sarana materiil* yang harus dipenuhi untuk mencapai rasa aman dan tenteram yang disebut keadilan sosial. Sedangkan keadilan sosial merupakan *tujuan yang lebih tinggi* daripada sekedar kesejahteraan. Keadilan merupakan *condition sine qua non* terciptanya ketertiban dan merupakan syarat utama berlangsungnya kehidupan masyarakat. Keadilan menjaga supaya tidak terjadi ketimpangan sehingga tercipta keseimbangan antara hak dan kewajiban, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan sosial.

Melalui UU No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai, negara sebenarnya ingin agar pelaksanaan UU ini juga dapat menciptakan kesejahteraan sosial. Hal ini dapat dibuktikan melalui isi dari konsiderans UU Cukai tersebut. UU Cukai disusun berdasarkan pertimbangan bahwa cukai sebagai pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik sesuai dengan undang-undang merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan bangsa. Kesejahteraan bangsa menjadi tanggung jawab negara c.q. pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Instrumen otonomi daerah berusaha membagi tanggung jawab terhadap kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Salah satu cara untuk mendanai pembangunan

di daerah adalah alokasi pendanaan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU). Pengalokasian dana bagi hasil tembakau yang diatur dalam UU Cukai merupakan salah satu cara pemerintah pusat mendanai pembangunan di daerah melalui DAU untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Pasal 66A secara tegas menyatakan bahwa salah satu cara penggunaan alokasi DBHCHT adalah untuk melakukan pembinaan lingkungan sosial, maka berarti persoalan penanggulangan kemiskinan dapat menjadi salah satu sasaran program tersebut. Dalam hal ini hukum, melalui peraturan perundang-undang sedang menjalani fungsinya sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

Pada awal digulirkan alokasi dana DBHCHT, praktik penggunaan dana alokasi bagi hasil tembakau di beberapa daerah ditemukan beberapa variasi. Seperti yang dilaporkan oleh Tim Humas Provinsi Jawa Tengah, pengelolaan Dana Bagi Hasil cukai rokok untuk Jawa Tengah belum optimal, dari 52,196 M baru sekitar 3 M yang digunakan untuk peningkatan usaha pertanian. Pada tahun 2008 total alokasi Cukai hasil tembakau yang dikembalikan ke Provinsi dan kabupaten/kota sebesar 52,196 M, dengan perincian Kabupaten Kudus mendapatkan 17,2 M, provinsi 15,6 M, Kota Surakarta 1,2 M dan seluruh Kabupaten/kota yang besarnya antara 450 juta sampai 878 juta. Pada tahun 2009 kenaikan DBHCHT untuk Jawa Tengah mengalami kenaikan yang dramatis, dari Rp 52 milyar pada tahun 2008 menjadi Rp 282 milyar untuk tahun 2009. Pembagian dana sebesar Rp 282 milyar tersebut adalah 30 % (84,6 milyar) untuk Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan 70 % (197,4 milyar) sisanya dibagikan ke pada 35 Kabupaten/Kota secara proporsional. Sebesar 40% dari 197,4 milyar diberikan kepada 15 Kabupaten/Kota penghasil tembakau, 30% lainnya diberikan kepada 35 kabupaten/kota secara merata.

Menurut Wakil ketua komisi B DPRD Jawa Tengah Muhammad Haris alokasi penggunaan dana bagi hasil cukai untuk pemerintah provinsi belum diarahkan pada upaya peningkatan produktifitas pertanian dan UMKM. Dari 15,6 M yang digunakan untuk mendorong potensi usaha kecil hanya kurang dari 3 M, selainya digunakan untuk kegiatan lain. Dalam Perubahan APBD 2008 hanya ada beberapa kegiatan yang berdampak langsung pada masyarakat misalnya pengembangan diversifikasi usaha dan sistem distribusi koperasi dan UMKM sebesar 845 juta, pengembangan SDM dan kelembagaan koperasi dan UMKM 714 juta. Masih banyak kegiatan yang terkesan untuk menghabiskan uang saja misalnya promosi bahaya rokok lewat komik, DVD, serta sarana-sarana lain yang sebenarnya tidak sesuai peruntukan dan tidak diperlukan masyarakat. Haris berharap adanya transparansi dari pemerintah provinsi tentang penggunaan alokasi bagi hasil cukai tembakau ini. Karena masih baru, maka perlu transparansi dan harus benar-benar manfaat jangan hanya yang penting habis.

Delapan tahun kemudian, yakni sejak tahun 2016 penggunaan DBHCHT semakin bervariasi dan diarahkan untuk kegiatan-kegiatan produktif pada beberapa SKPD sehingga DBHCHT dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Penggunaan DBHCHT tidak hanya ditekankan pada penguatan ekonomi rakyat melainkan juga untuk mendanai keperluan kesehatan, bahkan hingga tahun 2018 ini alokasi untuk dana kesehatan sebanyak 50 persen dari total DBHCHT yang diterima oleh masing-masing daerah. Lebih tepat lagi dana sebesar 50 persen tersebut untuk alokasi pembiayaan Jaminan Kesehatan Nasional. Namun demikian, program penguatan ekonomi dalam rangka pengentasan kemiskinan tetap berjalan.

B. Perumusan Permasalahan

Situasi dilematis akan dihadapi oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Di satu sisi, cukai rokok mempunyai posisi strategis untuk menyokong APBN (termasuk APBD) khususnya dapat digunakan untuk melakukan pembinaan lingkungan sosial (misalnya program pengentasan kemiskinan), di sisi lain dampak akibat rokok perlu diKudusikan. Dewasa ini kampanye anti rokok serta adanya peraturan di tingkat daerah yang membatasi masyarakat untuk merokok jelas merupakan upaya untuk mengendalikan dampak rokok bagi kesehatan masyarakat. Kesadaran terhadap bahaya rokok terus ditingkatkan namun harapan perolehan "uang" dari sistem industri rokok tetap pula didambakan oleh jutaan penduduk, termasuk oleh Pemda (APBD) di daerah produsen rokok dan tembakau. Keadaan demikian sering menggiring pada statemen yang menyatakan bahwa cukai rokok itu adalah "*tax of sin*".

Permasalahan yang perlu diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan pengaturan (formulasi) penggunaan alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) terkait dengan program pembinaan lingkungan sosial?
2. Apakah produk kebijakan pengaturan penggunaan alokasi DBHCHT mampu mengarahkan pemerintah daerah setempat untuk melaksanakan program pembinaan lingkungan dalam rangka pengentasan kemiskinan?
3. Bagaimana strategi yang ideal tentang penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengentaskan kemiskinan melalui studi kasus pelaksanaan kebijakan pengaturan penggunaan alokasi DBHCHT?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menggali strategi masing-masing daerah dalam merumuskan kebijakan pengaturan (formulasi) penggunaan alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) terkait dengan program pembinaan lingkungan sosial.
- 2) Untuk membuktikan kemampuan produk kebijakan pengaturan penggunaan alokasi DBHCHT dalam mengarahkan pemerintah daerah setempat untuk melaksanakan program pembinaan lingkungan dalam rangka pengentasan kemiskinan.
- 3) Untuk merumuskan strategi yang ideal tentang penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengentaskan kemiskinan melalui studi kasus pelaksanaan kebijakan pengaturan penggunaan alokasi DBHCHT.

2. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian tersebut di atas tercapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoris maupun secara praktis.

1) Manfaat teoretis:

Secara teoretis hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam pengembangan teori hukum dan masyarakat (*law and society theory*). Berdasarkan hasil penelitian ini akan disusun sebuah buku yang masih langka, yakni Buku HUKUM dan KEMISKINAN. Peneliti sudah berusaha untuk mengawali penyusunan buku ini melalui penelitian di bidang pengelolaan zakat untuk mengentaskan kemiskinan pada tahun 1993, 2008, 2009 dan 2010.

2) Manfaat praktis:

Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh pejabat pengambil kebijakan sebagai sarana untuk penyusunan kebijakan pengalokasian DBHCHT ke depan sekaligus dapat dipakai sebagai sarana otokritik terhadap pelaksanaan kebijakan pengaturan alokasi DBHCHT yang telah dilaksanakan untuk disesuaikan dengan program pengentasan kemiskinan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Negara Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian negara telah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan. Pancasila sebagai ideologi bangsa dan sebagai pandangan hidup telah memberikan arah dan tujuan bagi pembangunan yang diharapkan, yakni menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Indonesia juga dapat diklasifikasikan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, sebagai berikut:

“.....negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut memelihara perdamaian dunia...”.

Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini memberikan pengertian bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar setiap warga negara dapat hidup layak sesuai dengan harkat martabat manusia Indonesia, atau dengan kata lain pemerintah berkewajiban untuk menanggulangi atau mengentaskan kemiskinan.

Sehubungan dengan masalah kemiskinan, pada Pasal 34 UUD NRI 1945 secara eksplisit dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Mengingat bahwa tujuan dibentuknya negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, maka konsekuensinya negara atau pemerintah tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk menanggulangi kemiskinan. Dalam era pembangunan di segala bidang kehidupan, untuk

mewujudkan kesejahteraan sosial, hukum diharapkan mampu difungsikan untuk mengatasi kemiskinan yang masih dialami oleh sebagian warga negara kita. Dalam hal ini, hukum dapat dijadikan sebagai alat atau sarana untuk mengadakan rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*) dalam upaya mengentaskan rakyat dari kemiskinan.

A. Pengertian Hukum

Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Terdapat berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah sebagai berikut :

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
- 2) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan tingkah laku yang diharapkan;
- 3) Hukum diartikan sebagai disiplin, yaitu sistem ajaran tentang kenyataan;
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum yaitu hukum positif tertulis;
- 5) Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat;
- 6) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
- 7) Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan;
- 8) Hukum diartikan sebagai perilaku yang teratur dan unik;
- 9) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai-nilai.²

Pengertian hukumn yang diberikan tersebut, menunjukkan cakupan hukum yang tidak terbatas pada pengertian hukum yang secara normatif ada dalam undang-undang saja. Dalam hal ini penulis memilih pengertian hukum sebagai patokan yang merupakan keputusan/kebijakan dari pejabat pemerintah dan bukan hanya merupakan hukum positif tertulis.

² . Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta : Rajawali, 1982), hlm. 37-39

B. Hakekat Kemiskinan

a. Pengertian Kemiskinan

Uraian tentang pengertian kemiskinan berikut ini diambil dari web yang diposkan oleh OCEANNAS dalam <http://oceannaz.wordpress.com> pada tanggal 29 Juli tahun 2010. Pada artikel itu dikatakan bahwa menurut Sarasutha dan Noor dalam Supadi dan Achmad Rozany (2008 : 3 – 4) “kemiskinan secara konseptual dapat dibedakan atas tiga pengertian, yaitu kemiskinan subyektif, kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Dalam pengertian kemiskinan subyektif, setiap orang mendasarkan pemikirannya sendiri dengan menyatakan bahwa kebutuhannya tidak terpenuhi secara cukup walaupun secara absolut atau relatif sebenarnya orang itu tidak tergolong miskin”. Kemiskinan subyektif terjadi karena individu menyamaratakan keinginan (*wants*) dengan kebutuhan (*needs*). Pengertian kemiskinan absolut adalah kondisi di mana seseorang atau keluarga memiliki pendapatan tetapi tidak mencukupi untuk pemenuhan kebutuhan minimumnya sehari-hari secara efisien. Pengertian kemiskinan relatif berkaitan dengan konsep *relative deprivation* di mana kemampuan pemenuhan kebutuhan seseorang atau sebuah keluarga berada dalam posisi relatif terhadap anggota masyarakat lain yang tinggal dalam satu wilayah. Konsep ini terkait erat dengan ketimpangan pendapatan.

Pengertian kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif yang dikemukakan oleh Supadi dan Achmad Rozany (2008) berbeda dengan pengertian kemiskinan yang dikemukakan oleh Badan Pusat Statistik. Menurut BPS (2008), berbagai masalah kemiskinan dapat dikelompokkan dalam empat terminologi, yaitu kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Kemiskinan absolut menurut BPS, ditentukan berdasarkan ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan pokok minimumnya seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan. Kebutuhan pokok

minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang dan nilai minimum kebutuhan dasar yang dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Oleh karena itu, penduduk yang pendapatannya di bawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin.

Pengertian kemiskinan absolut lebih banyak digunakan oleh pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan pada berbagai sektor pelayanan publik, misalnya di bidang pangan, kesehatan, pendidikan dan perumahan. Untuk mengukur kemiskinan dan kriteria penduduk miskin, pemerintah antara lain menggunakan pendekatan pendapatan atau pengeluaran penduduk untuk pemenuhan kebutuhan dasar minimum, pendekatan rata-rata per-kapita dan pendekatan klasifikasi keluarga sejahtera seperti yang digunakan oleh BKKBN. Pada tahun 2004 BPS menggunakan pendekatan pengeluaran minimum makanan yang setara dengan 2.100 kkal/hari ditambah pengeluaran bukan makanan (perumahan dan fasilitasnya, sandang, kesehatan, pendidikan, transport dan barang-barang lainnya). Pada tahun 2008, BPS menetapkan lagi 8 variabel yang dianggap layak dan operasional sebagai indikator untuk menentukan rumah tangga miskin, yaitu : 1) luas lantai per-kapita, 2) jenis lantai, 3) air minum/ketersediaan air bersih, 4) jenis jamban/wc, 5) kepemilikan aset, 6) pendapatan per-bulan, 7) pengeluaran, khususnya prosentase pengeluaran untuk makanan dan 8) konsumsi lauk pauk.

Pendekatan yang digunakan BPS relatif lebih sederhana dan mudah dilakukan pengukurannya dibandingkan beberapa pendekatan dan pengertian lainnya mengenai kemiskinan. Namun pendekatan dan pengukuran ini mempunyai kecenderungan mengabaikan perkembangan standar kebutuhan minimum manusia yang mengikuti perkembangan dan kemajuan pembangunan maupun teknologi. Sebagai contoh, sebelum era tahun 2000 kebutuhan masyarakat terhadap informasi dan komunikasi dapat terpenuhi melalui media cetak (koran dan

majalah) dan media elektronik (radio dan televisi). Dalam sepuluh tahun terakhir ini, kebutuhan informasi dan komunikasi masyarakat sudah mengalami peningkatan yang sangat tinggi terhadap televisi kabel, telepon kabel, telepon seluler dan internet.

Penggunaan definisi kemiskinan absolut dalam perencanaan program penanggulangan kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah adalah karena definisi dan pendekatan yang tersebut dapat digunakan untuk menilai efek dari kebijakan anti kemiskinan antar waktu atau perkiraan dampak suatu proyek terhadap kemiskinan. Pendekatan ini juga merupakan pendekatan yang digunakan oleh Bank Dunia untuk dapat membandingkan angka kemiskinan antar negara. Bank Dunia menggunakan pendekatan ini karena memudahkan dalam menentukan kemana dana bantuan akan disalurkan dan kemajuan yang dicapai suatu negara dapat dianalisis.

Pengertian kemiskinan relatif menurut BPS (2008) adalah “suatu kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan”. BPS mengemukakan bahwa standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk miskin. Ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan atau pengeluaran penduduk. Pengertian kemiskinan relatif sebagaimana yang dikemukakan oleh BPS lebih menunjuk pada kesenjangan pendapatan dan pengeluaran antar wilayah dalam suatu negara atau antar negara di dunia. Pengertian kemiskinan relatif menurut BPS cenderung mengarah pada ukuran kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap masyarakat sedangkan pengertian kemiskinan relatif yang dikemukakan oleh Supadi dan Akhmad Rozany lebih menunjuk pada perbandingan kondisi obyektif tingkat kesejahteraan

seseorang terhadap orang lain dalam suatu wilayah atau suatu kelompok terhadap kelompok lain yang berbeda wilayah. Menurut Suparlan dalam Masjkuri (2007 : 40 – 41),

“kemiskinan adalah suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin”.

Pengertian yang dikemukakan Suparlan memandang kemiskinan sebagai suatu masalah yang relatif pada seseorang atau sekelompok orang dalam suatu wilayah. Pengertian kemiskinan ini juga merujuk pada perbedaan status sosial dan ekonomi anggota-anggota masyarakat dalam suatu komunitas. Dalam pengertian kemiskinan yang dikemukakan oleh Sarasutha dan Noor maupun Suparlan terlihat bahwa tidak ada ukuran yang baku yang digunakan untuk menetapkan suatu kondisi individu atau kelompok sebagai kondisi miskin. Tidak adanya pengukuran yang baku mengenai kondisi miskin yang relatif tersebut di satu sisi memudahkan untuk menentukan kelompok sasaran pemberdayaan berdasarkan pengamatan dan analisis terhadap perbedaan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat dalam suatu komunitas. Namun di sisi lain, tidak adanya ukuran standar yang baku untuk menetapkan tingkat kemiskinan dalam pengertian kemiskinan relatif ini mempunyai kelemahan, yaitu tidak ada standar kondisi yang ingin dicapai dalam program pemberdayaan dan kemiskinan relatif ini akan terus terjadi karena ketika kelompok sasaran diberdayakan dan mencapai tingkat kesejahteraan tertentu selalu ada kemungkinan kelompok keluarga mampu yang dijadikan pembanding meningkat lagi kualitas hidup dan kesejahteraannya.

Berbeda halnya dengan BPS yang menetapkan garis kemiskinan dalam terminologi kemiskinan relatif. Garis kemiskinan untuk setiap sebuah provinsi di Indonesia tidak sama garis kemiskinan di provinsi lainnya. Demikian pula garis kemiskinan masing-masing kabupaten/kota dalam wilayah provinsi yang sama. Sebagai contoh, BPS (2008) menetapkan garis kemiskinan (kapita/bulan) perdesaan di Jawa Barat^[1] sebesar Rp.155.367,- sedangkan di perkotaan sebesar Rp. 190.824,-. Perbedaan ini terjadi karena harga-harga kebutuhan dasar minimum di perdesaan yang relatif lebih kecil daripada di perkotaan. Perbedaan garis kemiskinan juga disebabkan oleh perbedaan jenis kebutuhan minimum, misalnya : masyarakat miskin perdesaan biasanya mempunyai rumah sendiri sekalipun kondisinya kurang layak sedangkan masyarakat miskin di perkotaan umumnya tinggal di rumah sewa atau kontrakan.

Dari beberapa pengertian dan penjelasan mengenai kemiskinan relatif, penulis mencermati adanya kaitan langsung antara pengertian kemiskinan relatif dengan pengertian kemiskinan subyektif. Seseorang atau sekelompok orang merasa dirinya miskin bukan hanya karena tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya tetapi mereka merasa miskin karena membandingkan dirinya dengan orang lain yang menurutnya mempunyai kehidupan dan status sosial ekonomi yang lebih baik. Demikian pula sebaliknya, ada orang atau sekelompok orang yang memandang orang lain sebagai orang miskin karena membandingkan kemampuan dirinya terhadap ketidakmampuan orang atau kelompok lain tersebut.

Menurut Jhon Friedman, kemiskinan diartikan sebagai kecilnya peluang untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial , yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

- (1) Modal produktif seperti tanah, perumahan, peralatan dan lainnya;
- (2) Sumber-sumber keuangan seperti pendapatan dan fasilitas kredit;
- (3) Organisasi sosial dan politik untuk mencapai kebutuhan bersama;

(4) Jaringan-jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan seperti barang-barang, pengetahuan, informasi, keterampilan dan lainnya.³

b. Indikator kemiskinan

Selain indikator kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah, belum ada indikator yang benar-benar tepat dan sesuai untuk digunakan untuk menggambarkan kondisi kemiskinan yang dapat diberlakukan secara umum dan baku terhadap semua komunitas, bukan hanya dari aspek kehidupan ekonominya tetapi juga dari aspek lain, misalnya aspek sosial, hukum dan politik. Menurut Emil Salim (1982), penentuan batas minimum pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok (yang kemudian disebut sebagai garis kemiskinan), dapat dipengaruhi oleh tiga hal, yaitu : 1) persepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan, 2) posisi manusia dalam lingkungan sekitar dan 3) kebutuhan obyektif manusia untuk bisa hidup secara manusiawi. Pendapat ini menunjukkan bahwa memang tidak ada standar yang bisa digeneralisir terhadap semua kelompok masyarakat untuk menetapkan suatu kondisi dan situasi sebagai masalah kemiskinan. Oleh karena itu, indikator-indikator kemiskinan yang masih berlaku dan digunakan untuk menetapkan suatu kondisi sebagai masalah kemiskinan masih menggunakan indikator-indikator.

Beberapa metode pengukuran yang digunakan dalam menetapkan indikator kemiskinan adalah sebagai berikut :

a. Metode pengukuran jumlah kalori yang dikonsumsi per orang per hari

Metode ini digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Standar kebutuhan minimum per orang per hari menurut BPS adalah 2100 kalori. Pemenuhan jumlah kalori tersebut sudah

³ *Suara Merdeka*, 20 Juni 1991, hlm. VI

diperhitungkan dari 52 jenis komoditi yang dianggap mewakili pola konsumsi penduduk. Pemenuhan kebutuhan lainnya (non makanan) diperhitungkan dari 45 jenis komoditi non makanan dengan tidak membedakan antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Jumlah pengeluaran dalam rupiah untuk memenuhi kebutuhan tersebut yang disesuaikan dengan harga pasar yang berlaku di masing-masing wilayah kemudian ditetapkan sebagai garis kemiskinan penduduk di suatu wilayah.

b. Metode pengukuran pendapatan yang disetarakan dengan nilai tukar beras per kapita per tahun

Metode ini dikemukakan oleh Sajogyo dan Sajogyo (1980) untuk mengukur tingkat kemiskinan. Tingkat kemiskinan didasarkan pada jumlah pendapatan per kapita per tahun yang disetarakan nilai tukar beras, yaitu :

- 1) Kelompok paling miskin : bila pendapatannya kurang dari nilai tukar beras sebesar 240 kg/kapita/tahun.
- 2) Kelompok miskin sekali : bila pendapatannya hanya setara dengan nilai tukar beras sebesar 240 kg sampai dengan 360 kg per kapita/tahun.
- 3) Kelompok miskin : bila pendapatannya hanya setara dengan nilai tukar beras sebesar 360 kg sampai dengan 480 kg per kapita/tahun.
- 4) Kelompok cukup : bila pendapatannya setara dengan nilai tukar beras sebesar 480 kg sampai dengan 960 kg per kapita/tahun.
- 5) Kelompok kaya : bila pendapatannya sama atau lebih dari nilai tukar beras sebesar 960 kg per kapita/tahun.

c. Metode pengukuran berdasarkan kriteria kesejahteraan keluarga

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) tahun 2004 menggunakan kriteria kesejahteraan keluarga untuk mengukur kemiskinan. Lima pengelompokan tahapan keluarga sejahtera menurut BKKBN adalah sebagai berikut :

- 1) Keluarga Pra Sejahtera
Keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, sandang, papan dan kesehatan.

2) Keluarga Sejahtera I

Keluarga sudah dapat memenuhi kebutuhan yang sangat mendasar, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi. Indikator yang digunakan, yaitu :

- a) Anggota keluarga melaksanakan ibadah menurut agama yang dianut.
- b) Pada umumnya seluruh anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih.
- c) Seluruh anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian.
- d) Bagian terluas dari lantai rumah bukan dari tanah.
- e) Bila anak atau anggota keluarganya yang lain sakit dibawa ke sarana/ petugas kesehatan.

3) Keluarga Sejahtera II

Keluarga selain dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya dapat pula memenuhi kebutuhan sosial psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya. Indikator yang digunakan terdiri dari lima indikator pada Keluarga Sejahtera I ditambah dengan sembilan indikator sebagai berikut :

- a) Anggota keluarga melaksanakan ibadah secara teratur menurut agama yang dianut masing-masing.
- b) Sekurang-kurangnya sekali seminggu keluarga menyediakan daging atau ikan atau telur sebagai lauk pauk.
- c) Seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru setahun terakhir.
- d) Luas lantai rumah paling kurang 8,0 m² untuk tiap penghuni rumah.
- e) Seluruh anggota keluarga dalam tiga bulan terakhir berada dalam keadaan sehat sehingga dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing.
- f) Paling kurang satu orang anggota keluarga yang berumur 15 tahun ke atas mempunyai penghasilan tetap.
- g) Seluruh anggota keluarga yang berumur 10-60 tahun bisa membaca tulisan latin.
- h) Seluruh anak berusia 6-15 tahun saat ini (waktu pendataan) bersekolah.
- i) Bila anak hidup dua orang atau lebih pada keluarga yang masih PUS, saat ini mereka memakai kontrasepsi (kecuali bila sedang hamil).

4) Keluarga Sejahtera III

Keluarga telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum dan kebutuhan sosial psikologisnya serta sekaligus dapat memenuhi kebutuhan pengembangannya, tetapi belum aktif dalam usaha kemasyarakatan di lingkungan desa atau wilayahnya. Mereka harus memenuhi persyaratan indikator pada Keluarga Sejahtera I dan II serta memenuhi syarat indikator sebagai berikut :

- a) Mempunyai upaya untuk meningkatkan pengetahuan agama.
- b) Sebagian dari penghasilan keluarga dapat disisihkan untuk tabungan keluarga.
- c) Biasanya makan bersama paling kurang sekali sehari dan kesempatan ini dimanfaatkan untuk berkomunikasi antar-anggota keluarga.
- d) Ikut serta dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya.
- e) Mengadakan rekreasi bersama di luar rumah paling kurang sekali dalam enam bulan.
- f) Memperoleh berita dengan membaca surat kabar, majalah, mendengarkan radio atau menonton televisi.
- g) Anggota keluarga mampu mempergunakan sarana transportasi.

5) Keluarga Sejahtera III Plus

Keluarga selain telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya dan kebutuhan sosial psikologisnya, dapat pula memenuhi kebutuhan pengembangannya, serta sekaligus secara teratur ikut menyumbang dalam kegiatan sosial dan aktif pula mengikuti gerakan semacam itu dalam masyarakat. Keluarga-keluarga tersebut memenuhi syarat-syarat indikator pada Keluarga Sejahtera I sampai III dan ditambah dua syarat berikut :

- a) Keluarga atau anggota keluarga secara teratur memberikan sumbangan bagi kegiatan sosial masyarakat dalam bentuk materi.
- b) Kepala keluarga atau anggota keluarga aktif sebagai pengurus perkumpulan, yayasan, atau institusi masyarakat lainnya.

Metode yang digunakan oleh BKKBN ini sudah sangat sering diperdebatkan di kalangan karena selain rumit, keluarga-keluarga yang didata belum tentu memberikan keterangan yang sebenarnya dalam proses pendataan. Salah satu indikator yang mungkin tidak dijawab secara obyektif oleh responden adalah indikator yang berkaitan dengan agama karena masyarakat umumnya malu mengakui apabila kurang aktif atau taat dalam melakukan ibadah. Kesulitan untuk menerapkan indikator dari BKKBN dalam mengukur kemiskinan juga ditemui di daerah pedesaan. Rumah di pedesaan yang letaknya jauh dari pusat kota umumnya berlantai tanah oleh karena itu bentuk dan bahan bangunan rumah tidak dapat dijadikan sebagai indikator kemiskinan tanpa mempertimbangkan beberapa indikator lainnya. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa banyak penduduk desa yang memiliki lahan garapan dan ternak yang bila dihitung dengan nilai rupiah bahkan melebihi kekayaan yang dimiliki oleh orang-orang yang tidak miskin.

d. Metode pengukuran jumlah pendapatan

Bank Dunia menggunakan metode pengukuran jumlah pendapatan minimal per hari per orang untuk menentukan garis kemiskinan. Menurut Bank Dunia, pendapatan minimal per orang per hari adalah US\$ 1 (setara dengan Rp. 9.000,-). Penetapan pengukuran pendapatan ini tidak disertai dengan pengukuran pengeluaran per orang per hari dengan asumsi bahwa selain kebutuhan makanan pokok, pengeluaran untuk jenis kebutuhan lain (non makanan) tidak selalu dilakukan setiap hari. Apabila disetarakan dengan pendapatan per bulan maka seseorang dikatakan miskin apabila penghasilannya dalam sebulan kurang dari Rp. 600.000,-.

e. Metode pengukuran pemenuhan kebutuhan sesuai hak-hak dasar

Indikator kemiskinan dengan menggunakan pengukuran pemenuhan kebutuhan sesuai hak-hak dasar ini dikemukakan oleh BAPPENAS. Masing-masing indikator tersebut adalah :

- 1) Terbatasnya kecukupan pangan, yaitu kurang dari 2.100 kkal/orang/hari.
- 2) Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan yang disebabkan oleh kesulitan mendapat layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi; jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh serta biaya perawatan dan pengobatan yang mahal.
- 3) Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan yang disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan, baik biaya langsung maupun biaya tidak langsung.

- 4) Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, perbedaan upah dan lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan.
- 5) Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi,
- 6) Terbatasnya akses terhadap air bersih. Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air.
- 7) Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian.
- 8) Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam. Masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan, kawasan pesisir, daerah pertambangan dan daerah pinggiran hutan sangat tergantung pada sumber daya alam sebagai sumber penghasilan.
- 9) Lemahnya jaminan rasa aman.
- 10) Lemahnya partisipasi.
- 11) Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi.

Seringkali kondisi kemiskinan yang dialami suatu komunitas tidak memenuhi semua unsur indikator yang telah disebutkan. Indikator-indikator yang terlihat jelas dan berlaku pada komunitas secara umum adalah : 1) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan, 2) terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, 3) terbatasnya akses layanan perumahan dan

sanitasi, 4) terbatasnya akses terhadap air bersih, 5) lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, 6) terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam dan 7) lemahnya partisipasi. Perbedaan kemampuan anggota komunitas dalam memenuhi kebutuhan dasar dan kepemilikan aset/lahan secara tidak langsung telah membuat stratifikasi sosial dalam komunitas. Stratifikasi sosial ini tidak ada kaitannya dengan faktor keturunan tetapi lebih disebabkan oleh cara pandang dan pengukuran komunitas terhadap tingkat ekonomi warganya.

Pada tahun 1975 berdasarkan indeks-indeks tertentu oleh UNESCO telah diperkirakan bahwa garis batas kemiskinan diukur dari pendapatan perkapita adalah berkisar pada US \$ 100 per tahun. Sedangkan mengenai tolak ukur garis kemiskinan, menurut Sayogo adalah jumlah kalori yang dikonsumsi perkapita. Batas kemiskinan ditentukan pada tingkat 1700 kalori sehari perkapita. Batas ini sudah berada di bawah kebutuhan normal orang Indonesia yang membutuhkan lebih dari 2000 kalori per hari.⁴

Menurut kesimpulan penelitian Pusat Studi Institut Teknologi Bandung pada tahun 1992, walaupun Indonesia memiliki kekayaan yang melimpah, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa sebanyak 61,6% rumah tangga petani di Indonesia tergolong miskin dengan kriteria pendapatan Rp.50.000.- (sekarang diperkirakan Rp 500.000,-) atau kurang per bulan per keluarga.⁵ Sedangkan menurut Alex Emyll, MSP (1992), kriteria bagi batas kemiskinan adalah pendapatan sebesar Rp.20.000.- atau kurang perbulan perorangan.⁶

Merujuk pada data Badan Pusat Statistik (BPS) Per Maret 2011, jumlah penduduk miskin sebesar 30,02 juta orang atau 12,49% dari total seluruh penduduk Indonesia. Jika dibandingkan

⁴ Soemitro, Ronny H, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang, Agung Press, 1989),

⁵ *Ibid*, hlm. 63

⁶ *Suara Merdeka*, 14 Agustus 1992, hlm. IX

data Maret 2010, di mana penduduk miskin adalah 31,02 juta orang atau 13,33%, maka terjadi penurunan 1 juta orang dalam setahun. Jumlah penduduk miskin 30,02 juta jiwa yang berada dibawah garis kemiskinan adalah jumlah yang masih sangat besar, ini belum ditambahkan dengan yang sedikit di atas garis kemiskinan atau *near poor* yang bisa mencapai jumlah yang sama. Tahun sebelumnya, jumlah warga yang tergolong *near poor* mencapai 29,38 juta. *Near poor* ini menurut BPS ukurannya adalah 1,2 kali dari garis kemiskinan.

Definisi miskin menurut versi amerika serikat yang melihat pada penghasilan tentu berbeda dengan definisi miskin versi Indonesia yang berpedoman pada kemampuan membiayai kehidupannya. Jika tolok ukur miskin menurut versi Amerika adalah mereka yang berpenghasilan dibawah US \$ 30 per hari atau setara Rp 270.000, per hari (Rp 8.100.000,- perbulan /kurs Rp. 9000 per US \$) maka dapat dikatakan PNS Indonesia masuk dalam katagori miskin. Namun, pendekatan kemiskinan di Indonesia dengan tolok ukur pengeluaran sebesar Rp. 233.740 per bulan (Equivalen US \$ 25, 97 per bulan) tentunya tidak dapat dibandingkan dengan standar kehidupan di Amerika Serikat.

Menurut BPS (2007), keluarga yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan keluarga yang layak bagi kemanusiaan dengan ciri-ciri atau kriteria sebagai berikut :

- (i) Pembelanjaan rendah atau berada di bawah garis kemiskinan, yaitu kurang dari Rp.175.324 untuk masyarakat perkotaan, dan Rp.131.256 untuk masyarakat pedesaan per orang per bulan di luar kebutuhan non pangan;
- (ii) Tingkat pendidikan pada umumnya rendah dan tidak ada keterampilan;

- (iii) Tidak memiliki tempat tinggal yang layak huni, termasuk tidak memiliki MCK;
- (iv) Pemilikan harta sangat terbatas jumlah atau nilainya;
- (v) Hubungan sosial terbatas, belum banyak terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan; dan
- (vi) Akses informasi (koran, radio, televisi, dan internet) terbatas.

Menurut Sajogyo (1977), garis kemiskinan berdasarkan kebutuhan minimum rumah tangga adalah senilai 2.140 kg beras setiap orang per tahun di pedesaan dan 360 kg beras setiap orang per tahun di daerah kota. Penetapan garis kemiskinan ini yang setara dengan nilai beras dimaksudkan ini untuk dapat membandingkan tingkat hidup antar waktu dan perbedaan harga kebutuhan pokok antar wilayah. Pendapat Sajogyo ini pada masa berikutnya mendapat kritikan dari Both dan Sundrum, karena dalam kenyataannya beras tidak merupakan bahan kebutuhan pokok penduduk pedesaan yang miskin terutama di Pulau Jawa.

c. Jenis Kemiskinan

Belum ada cara yang benar-benar tepat untuk mendefinisikan kelompok miskin. Alternatif yang banyak digunakan adalah membedakan kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut. Kemiskinan absolut mendasarkan pada suatu jumlah minimum tertentu untuk tingkat hidup subsisten. Batasan jumlah minimum inipun masih kabur, karena faktor yang membentuk minimalitas tersebut bersifat relatif subyektif dan sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi ekonomi suatu negara. Dengan demikian akan muncul konsep yang berlawanan yaitu adanya kemiskinan yang relatif. Kemiskinan relatif mempunyai dasar batas minimum kemiskinan yang tidak tetap. Batas kemiskinann yang ditetapkan akan terus berubah yang secara ideal akan meningkat. Hal ini disebabkan karena adanya dampak pertumbuhan dan

harapan yang terus berkembang, sementara pertumbuhan itu sendiri diragukan perembesannya (efek tetesnya) bagi kelompok miskin.⁷

Para ahli kependudukan membagi tingkat kemiskinan menjadi dua, yaitu :

- (1) Kemiskinan biasa, dimana penghasilan masih cukup untuk menjamin kebutuhan primernya, yaitu cukup untuk makan meskipun hanya setahun-tahun yang normal, artinya setahun itu tidak terjadi kemarau yang terlalu panjang ataupun ada bencana alam lainnya. Namun pada saat-saat sulit misalnya pada paceklik, dalam kemiskinan biasa seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya secara wajar.
- (2) Kemiskinan luarbiasa atau kemelaratan. Dalam hal ini penghasilan untuk menjamin kebutuhan primernya tidak cukup. Meskipun tidak ada bencana alam maupun kemarau yang terlalu panjang. Untuk kebutuhan makan saja tidak mencukupi baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas.⁸

d. Sebab-sebab timbulnya kemiskinan

Gunnar Myrdal mengajukan konsepsi hubungan kausal sirkuler yang kumulatif sebagai landasan untuk menjelaskan terjadinya ketidak merataan ekonomi nasional maupun internasional. Konsepsi Gunnar Myrdal didasarkan pada konsepsi lingkaran tak berujung pangkal (*Vicious Circle*) C.E.A Winslow. Selanjutnya dikemukakan bahwa kemiskinan dan penyakit membentuk lingkaran kemiskinan yang tak berujung pangkal. Orang-orang menjadi sakit karena mereka miskin. Mereka menjadi miskin karena mereka sakit dan mereka semakin sakit karena mereka semakin miskin. Pernyataan Winslow ini adalah suatu pernyataan proses yang sirkuler dan kumulatif yang terus menerus menurun ketingkat yang lebih rendah yaitu di

⁷ *Suara merdeka*, 14 Agustus 1991, hlm. VI

⁸ Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, (Semarang : Tugu Muda, 1989), hlm. 30-31.

mana satu faktor negatif menjalankan dua peranan sekaligus yaitu menjadi sebab dan akibat dari faktor-faktor negatif lainnya.⁹

Menurut Lampman, terdapat tiga penyebab kemiskinan yaitu:

- (1) Faktor resiko dari bekerjanya sistem ekonomi dan sistem pembangunan yang sedang dilaksanakan;
- (2) Faktor batasan sosial yang terjadi karena adanya rintangan-rintangan penyempitan budaya kemiskinan dan lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle*);
- (3) Faktor-faktor perbedaan individu, yaitu karena adanya perbedaan dan ketidak merataan distribusi pendapatan diantara warga masyarakat. Kenyataan menunjukan bahwa diantara warga masyarakat terdapat jurang pemisah antara mereka yang berpenghasilan tinggi dan para buruh petani yang hanya berpenghasilan rendah.¹⁰

Sedangkan Sadono Sukirno lebih cenderung menyatakan bahwa dualisme teknologi telah memperkukuh keadaan kemiskinan yang terdapat dinegara-negara berkembang, termasuk didalamnya Indonesia. Lebih lanjut dikatakan bahwa akhir-akhir ini disadari pula suatu implikasi yang tidak menguntungkan dari adanya dualisme teknologi. Kegiatan-kegiatan disektor pada umumnya mengalami perkembangan yang jauh lebih cepat dari pada sektor tradisional. Dengan demikian jurang tingkat kesejahteraan di antara kedua sektor tersebut makin lamamakin bertambah lebar. Sehingga walaupun dicita-citakan bahwa pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat, pada kenyataannya manfaat pembangunan terutama dinikmati hanya oleh golongan kecil penduduk di negara berkembang. Sebagaimana telah secara umum disadari bahwa jurang pemisah tingkat pendapatan diantara golongan kaya dan miskin telah menjadi bertambah lebar. Dari pernyataan Sadono Sukirno ini dapat dikatakan

⁹ Soemitro, Ronny H, ***Studi Hukum dan Kemiskinan***, (Semarang : Tugu Muda, 1989), hlm. 45.

¹⁰ *Suara Merdeka*, 14 Agustus 1992, hlm. VI.

jurang pemisah yang semakin melebar tersebut pada akhirnya akan membuat golongan masyarakat berpenghasilan rendah semakin sulit untuk beradaptasi dengan pembangunan teknologi yang semakin pesat. Dari sini kemiskinan diperkirakan akan muncul.¹¹

Di sisi lain Satjipto Raharjo, berpendapat, bahwa kemiskinan sekarang bukan disebabkan oleh faktor individual atau alam, melainkan disebabkan oleh proses-proses serta institusi yang terdapat dalam masyarakat. Hukum dapat dimasukan dalam institusi tersebut disamping institusi-institusi yang lain. Hal ini dapat dimengerti karena di dalam negara yang berdasarkan hukum, maka warga negara yang ingin meningkatkan kesejahteraan harus berhadapan dengan hukum. Dengan demikian, mereka tidak dapat bertindak melalui dan mengikuti proses alami, melainkan dituntut untuk dilakukan melalui jalur hukum yang telah ditetapkan. Dalam hal ini hukum dapat menjadi penghambat atau Kudusa pertumbuhan ekonomi yang selanjutnya akan menimbulkan kemiskinan. Misalnya tindakan yang secara ekonomi adalah sah untuk dilakukan, tetapi oleh hukum dapat dimungkinkan dan dinyatakan dilarang, atau untuk melakukannya harus ditempuh melalui prosedur hukum tertentu.¹²

C. Fungsi Hukum

Hoebel berpendapat bahwa ada empat fungsi dasar hukum yaitu :

- a. Menetapkan hubungan-hubungan antar anggota masyarakat, dengan menunjukan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilaranga;

¹¹ Sukirno, Sadono, *Ekonomi Pembangunan*, (Jakarta, Bima Grafika, 1985), hlm. 217.

¹² Rahardjo, Satjipto, "Memikirkan Hubungan Hukum dan Kemiskinan", *Gema Keadilan*, No.1 Tahun ke 15;1991, hal aman 21

- b. Menentukan pembegian kekuasaan dan mencari siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus menaatinya dan sekaligus memilih sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif;
- c. Menyelesaikan sengketa;
- d. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan keadaan kehidupan yang berubah-ubah, yaitu dengan merumuskan kembali hubungan yang esensial antara anggota-anggota masyarakat.¹³

Menurut Profesor Peters, terdapat tiga perspektif dari fungsi hukum didalam masyarakat, yaitu :

- a. Perspektif pertama adalah perspektif kontrol sosial (social control). Tinjauan yang demikian ini dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandang seseorang polisi terhadap hukum (*the policeman view the law*).
- b. Perspektif kedua dari fungsi hukum didalam masyarakat adalah perspektif *social engineering* yang merupakan tinjauan yang dipergunakan para pejabat (*the official perspektif of the law*) dan oleh karena pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat pejabat atau penguasa maka tinjauan ini kerap kali disebut sebagai *the technocrat's view of the law*.
- c. Perspektif ketiga adalah perspektif emansipasi masyarakat dari hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view the law*). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung semua aspirasi masyarakat.¹⁴

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka yang perlu untuk dijelaskan adalah fungsi hukum dalam perspektif *social engineering* atau penggunaan hukum sebagai sarana untuk

¹³ Warassih, Esmi, "Peranan Hukum dan Fungsi-fungsinya", *Masalah –masalah Hukum*, No.5 – 1991, hlm. 6.

¹⁴ Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Masyarakat*, (Bandung, Alumni, 1985), hlm. 10-11.

mengubah masyarakat. Salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum sangat mungkin digunakan sebagai alat oleh pelopor perubahan (*agent of change*). *Agent of change* atau pelopor perubahan adalah seorang atau kelompok orang yang mendapat kepercayaan dari masyarakat untuk memimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pelopor perubahan memimpin masyarakat dalam mengubah sistem sosial dan dalam menjalankan hal itu langsung tersangkut dengan tekanan-tekanan untuk melakukan perubahan. Setiap perubahan sosial yang dikehendaki atau yang direncanakan, selalu berada di bawah pengendalian serta pengawasan pelopor perubahan tersebut. Oleh karena itu cara-cara untuk mempengaruhi masyarakat dengan sistem-sistem yang direncanakan dan diatur lebih dahulu dinamakan *social engineering* atau *social planning*.¹⁵

Kaidah-kaidah hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang direncanakan (*intended change* atau *planned change*). Dengan perubahan yang dikehendaki dan direncanakan tersebut, dimaksudkan sebagai suatu perubahan yang dikehendaki dan direncanakan oleh warga-warga masyarakat yang berperan sebagai pelopor masyarakat. Dalam masyarakat-masyarakat yang sudah kompleks dimana birokrasi memegang peranan penting dalam tindakan-tindakan sosial, perubahan-perubahan tersebut harus mempunyai dasar hukum untuk sahnya. Legalitas dari perubahan tersebut sangat penting artinya. Kaidah-kaidah hukum yang telah terbentuk, dapat merupakan alat yang ampuh untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial, walaupun secara tidak langsung. Dengan demikian apabila pemerintah ingin membentuk badan-badan yang berfungsi untuk mengubah masyarakat secara terencana, maka hukum diperlukan untuk membentuk badan tersebut serta untuk menentukan dan membatasi kekuasaannya. Sampai di sini sudah terungkap bahwa kaidah hukum dapat mendorong terjadinya perubahan-perubahan sosial yang membentuk

¹⁵ Soekanto, Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1986), hlm. 107.

badan-badan yang secara langsung berpengaruh terhadap perkembangan di bidang sosial, politik, bahkan di bidang ekonomi.¹⁶

Dalam hal penggunaan hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, maka hukum tersebut harus disesuaikan dengan anggapan-anggapan masyarakat apabila suatu hasil positif hendak dicapai. Dengan pernyataan ini maka yang perlu dilakukan **pertama** adalah menelaah bagaimana anggapan-anggapan masyarakat tentang hukum. Artinya, apakah pada suatu saat fokus masyarakat tertuju pada hukum atau tidak. **Kedua**, perlu disoroti bagian-bagian manakah dari suatu sistem yang paling dihargai oleh sebagian terbesar masyarakat pada suatu saat. Hal-hal inilah secara minimal harus dipertimbangkan.¹⁷

Di samping ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu anggapan masyarakat terhadap hukum dan bagian yang paling mendapat penghargaan masyarakat, terdapat beberapa kondisi yang harus mendasari suatu sistem hukum agar dapat dipakai sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*a tool of social engineering*). Kondisi-kondisi tersebut adalah:

1. Hukum merupakan aturan-aturan umum yang tetap; jadi bukan merupakan aturan yang bersifat *ad hoc*;
2. Hukum tersebut harus jelas bagi dan diketahui oleh warga-warga masyarakat yang kepentingannya diatur oleh hukum tersebut;
3. Sebaiknya dihindari penerapan peraturan-peraturan yang bersifat retroaktif;
4. Hukum tersebut harus dimengerti oleh umum;
5. Tidak ada peraturan-peraturan yang bertentangan;
6. Pembentukan hukum harus memperhatikan kemampuan para warga masyarakat untuk mematuhi hukum tersebut;

¹⁶ *Ibid*, hlm. 110-111.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 116.

7. Perlu dihindarkan terlalu banyaknya, perubahan-perubahan hukum, oleh karena warga-warga masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pegangan bagi kegiatannya;
8. Adanya korelasi antara hukum dengan pelaksanaan atau penerapan hukum tersebut.¹⁸

Pada kebanyakan masyarakat sistem hukumnya banyak berpengaruh dan mendukung lembaga-lembaga sosial yang telah ada. Suatu pemerintah yang berkuasa dapat menggunakan hukum untuk merubah lembaga-lembaga sosial yang berupa pola-pola tingkah laku yang telah ada. Perubahan lembaga-lembaga yang berupa pola-pola tingkah laku tersebut diharapkan hukum sampai sampai tingkatan tertentu mampu mengarahkan tingkah laku tersebut hingga dapat berfungsi sebagai sarana untuk menghapuskan atau mengurangi kemiskinan. Hal ini tergantung dari dua faktor yaitu: **pertama**, penguasa harus berkemauan keras untuk mengadakan perubahan-perubahan dan **kedua**, perubahan-perubahan itu hanya dapat terjadi bila tidak terdapat perbedaan pendapat antara para penguasa politik dengan kelompok pengendali ekonomi termasuk juga masyarakat yang berekonomi kuat.¹⁹

Dalam rangka pembangunan di daerah, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat termasuk di dalamnya lembaga swadaya masyarakat, serta peranan pemerintah daerah dalam pembangunan. Untuk itu ditingkatkan kemampuan pengelolaan pembangunan dari seluruh aparat pemerintah di daerah sekaligus dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab. Pemerintah daerah yang dimaksud termasuk di dalamnya adalah Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Sejalan dengan pemikiran ini, perlu terus dibangun dan ditingkatkan kemampuan daerah untuk membangun antara lain dengan menghimpun dana secara wajar dan tertib termasuk penggalan dana baru yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 130.

¹⁹ Soemitro, Ronny H, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, (Bandunng : Alumni,1984), hlm. 73

Sebagian besar kantong-kantong kemiskinan berada di pedesaan. Oleh karena itu, usaha untuk mengentaskan kemiskinan seharusnya diupayakan dari pedesaan. Upaya tersebut antara lain ditempuh melalui pembentukan lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk menghimpun dana pembangunan daerah pedesaan khususnya. Pembangunan yang meliputi segala bidang kehidupan, tidak dapat dilakukan hanya oleh sebagian masyarakat, melainkan melibatkan partisipasi seluruh rakyat.

Pengesahan UU Cukai ini akan semakin memperkuat posisi cukai sebagai sumber pundi keuangan negara. Cukai menempati urutan ketiga sumber pendapatan negara. Dua besar masih didominasi hasil ekspor baik produk minyak dan gas (migas) maupun non migas serta berbagai jenis pajak. “Pada 2006, jumlah cukai mencapai Rp 38,5 triliun. Tahun ini meningkat Rp 3,5 triliun menjadi Rp 42 triliun. Ketentuan tentang bagi hasil tembakau dapat disimak pada Pasal 66 UU Cukai.

Pasal 66A

(1) Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2 persen yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.

(4) Pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau dilakukan dengan persetujuan Menteri, dengan komposisi 30 persen untuk provinsi penghasil, 40 persen untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30 persen untuk kabupaten/kota lainnya.

Pasal 66D

(1) Atas penyalahgunaan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau dapat diberikan sanksi berupa penangguhan sampai dengan penghentian penyaluran dana bagi hasil cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi atas penyalahgunaan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau diatur dengan peraturan menteri.

Ada satu poin baru yang cukup menarik, yakni dana bagi hasil untuk daerah penghasil tembakau. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 66A, 66B, 66C, dan 66D. Penerimaan negara

dari cukai hasil tembakau akan dibagikan kepada provinsi penghasilnya sebesar 2 persen. Selanjutnya, realisasi dana segitu dibagikan kepada provinsi itu sendiri sebesar 30 persen, kota/kabupaten penghasil sebesar 40 persen²⁰, dan kota/kabupaten lainnya yang masih seprovinsi sebesar 30 persen. Caranya, lewat pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum provinsi dan rekening kas umum kota/kabupaten. Tentu saja bagi-bagi hasil ini atas persetujuan Menteri Keuangan. Bagi hasil tersebut muncul dalam Dana Alokasi Umum (DAU) pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Setiap daerah juga harus siap. Ini berdampak peralihan belanja dari pusat ke daerah. Masalahnya, ada beberapa Kudus. Misalnya persiapan pencairan APBD. Pemerintah juga perlu mempersiapkan instrumen aturan yang memperlancar belanja daerah.

Berdasarkan Pasal 66A ayat (1), bagi hasil ini untuk bermacam tujuan yang sudah ditentukan, di antaranya untuk

- (1) mendanai peningkatan kualitas bahan baku,
- (2) pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial,
- (3) sosialisasi ketentuan di bidang cukai, serta
- (4) pemberantasan Barang Kena Cukai (BKC) ilegal.

Situasi sulit akan dihadapi oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Di satu sisi, cukai rokok mempunyai posisi strategis untuk menyokong APBN (termasuk APBD), di sisi lain dampak akibat rokok perlu dikuduskan. Dewasa ini kampanye anti rokok serta adanya peraturan di tingkat daerah yang membatasi masyarakat untuk merokok jelas merupakan upaya untuk mengendalikan dampak

²⁰ Daerah produsen cukai rokok yang meliputi 8 kabupaten yaitu Kabupaten Kudus, Kota Surabaya, Kota Kediri, Kota Malang, Kabupaten Malang, Kabupaten Kediri, dan Kabupaten Pasuruan.

rokok bagi kesehatan masyarakat. Kesadaran terhadap bahaya rokok terus ditingkatkan namun harapan perolehan "uang" dari sistem industri rokok tetap pula didambakan oleh jutaan penduduk, termasuk oleh Pemda (APBD) di daerah produsen rokok dan tembakau.

Masyarakat kita belum sejahtera. Kelangkaan lapangan kerja di luar sistem produksi rokok memaksa penduduk (buruh, petani) sekaligus Pemda untuk melanggengkan industri rokok yang dipenuhi situasi dilematis ini. Rokok terbuat dari lintingan tembakau (*Nicotania Tobacum*). Sampai tahun 1920-an rokok dikenal luas sebagai penenang yang dapat membebaskan perokok dari kecemasan atau stress. Hal tersebut diperkuat oleh dukungan para dokter pada waktu itu. Baru setelah 70 tahun kemudian, pengaruh negatif rokok diketahui. Meskipun ditemui situasi yang dilematis, namun, upaya untuk keluar dari situasi dilematis ini tetap harus dilakukan baik oleh pemerintah maupun rakyat.

Setiap orang saya kira tahu betapa bahayanya rokok bagi kesehatan manusia. Bukan saja berbahaya bagi penghisapnya tetapi juga berbahaya bagi orang-rang yang berada di sekitarnya (perokok pasif). Memang belum ada studi atau penelitian yang menyajikan perbandingan antara biaya kesehatan yang dikeluarkan untuk membiayai penyakit akibat merokok dengan besarnya dana APBN maupun APBD yang diterima oleh Pemerintah. Imbangkah antara pendapatan dari rokok dengan bahaya akibat rokok bagi kesehatan manusia? Siapakah yang peduli dengan masalah ini? Mampukah cukai tembakau dapat secara signifikan menurunkan produksi dan konsumsi rokok? Apa akibatnya bila seluruh penduduk negeri ini tidak menghisap rokok? Bila produksi rokok berhenti, bagaimana nasib para pekerja di pabrik rokok? Bagaimana pula nasib petani tembakau? Bagaimana pula nasib APBN dan APBD? *Vicious circle*. Kita sulit untuk menentukan dari mana kita harus mengatasi masalah dilematis ini.

Upaya sistematis dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk mengatasi problematika di bidang industri rokok. Upaya-upaya tersebut antara lain:

1. Secara terencana pemerintah harus mulai mengarahkan alih tanaman bagi petani tembakau melalui program intensifikasi pertanian yang handal.
2. Negara (c.q. Pemerintah Pusat dan Daerah) secara terencana harus mengurangi ketergantungan APBN pada sumber cukai tembakau.
3. Petani harus mulai mengganti tanaman tembakau dengan tanaman lain sesuai dengan program intensifikasi pertanian pemerintah.
4. Penggunaan dana alokasi umum yang berasal dari DBH cukai tembakau harus tepat sasaran dan diarahkan pada rencana penurunan produksi rokok dengan mengalihkan pada produksi barang lainnya seperti kerajinan tangan, elektronik dll.
5. Pemerintah perlu merumuskan *New Deal* sebagai suatu program yang mereformasi sistem keuangan dan perbankan dan membuat banyak program untuk membantu para penganggur, melaksanakan jaminan sosial yang meliputi bantuan untuk para penganggur, jaminan untuk orang usia lanjut, orang cacat dan sebagainya. Di dalamnya termasuk program *Agricultural Adjustment Administration Act* (AAA) untuk memberikan subsidi kepada petani dan dapat memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada orang miskin.
6. Melakukan perbaikan nasib buruh dengan cara: (1) pemberian beasiswa bagi putra-putri buruh, (2) memberikan tambahan penghasilan (tunjangan) bagi para pendidik yang mengelola lembaga pendidikan swasta yang kebanyakan berasal dari keluarga buruh, (3) membangun sarana dan prasarana pendidikan, (4) pemberian pelayanan hibah atau kredit lunak, (5) peningkatan jaminan kesehatan, (6) peningkatan sarana dan prasarana publik yang bermanfaat baik secara langsung atau tidak langsung terhadap produktivitas pabrik-pabrik

penghasil cukai, serta (7) pemberian subsidi perumahan, dana rehab atau bedah rumah bagi para buruh yang tidak memiliki rumah atau memiliki rumah yang tidak layak huni.

Sebagaimana kita ketahui, pendapatan cukai tentu saja tidak lepas dari jerih payah para karyawan/buruh. Setiap hari sejak subuh para buruh/karyawan sudah berangkat kerja menuju brak-brak rokok untuk membuat lintingan batang per batang. Karena itu, pemerintah daerah perlu memperjuangkan konsep regulasi teknis untuk memikirkan nasib buruh/karyawan. Jika dilihat dari tingkat kesejahteraan, kehidupan para buruh tentu masih belum seluruhnya layak. Karena itu, pemerintah kabupaten perlu memprioritaskan nasib para buruh dalam regulasi di tingkat teknis dalam pengelolaan dana bagi hasil cukai tersebut.

Untuk mengakhiri perbincangan ini perlu saya sampaikan bahwa pada nilai keadilan sosial hendaknya menjadi visi utama dalam pengelolaan dana bagi hasil cukai tembakau. Kendati hukum memang seharusnya menjadi alat legitimasi kebijakan, tetapi pada suatu saat kita harus berani melakukan "**rule breaking**" sehingga kita menjadi lebih kreatif dalam penegakkan hukum agar tujuan sejati hukum untuk menciptakan kesejahteraan/kebahagiaan tercapai. Kita sadar betul bahwa pada waktu sakit, orang kadang terpaksa menelan pil pahit untuk menyembuhkan penyakitnya. Untuk tujuan ke depan demi kesejahteraan umat manusia secara bertahap masyarakat Jawa Tengah harus melepaskan diri dari ketergantungannya terhadap industri rokok yang jelas berbahaya bagi kesehatan umat manusia.

D. Hubungan Hukum dan Kemiskinan

Dalam era industrialisasi sebagai ciri dunia ketiga, pada kenyatannya kemiskinan masih merupakan sosok yang nyata yang meliputi bagian besar penduduknya. Kemiskinan dapat terjadi disebabkan oleh karena lembaga-lembaga yang membentuk masyarakat yaitu pada tingkah laku

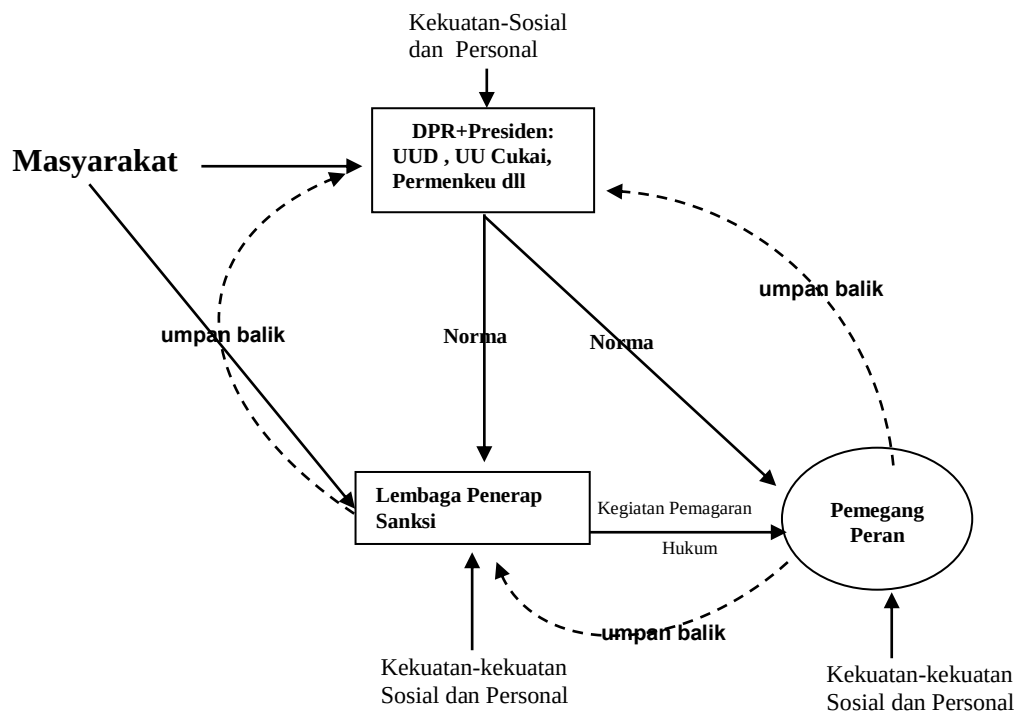
yang berulang-ulang dari anggota masyarakatnya. Peraturan-peraturan hukum menetapkan norma-norma tingkah laku. Peraturan tersebut mengatur tentang segala sesuatu yang diperbolehkan dan sekaligus membatasi, di samping juga menentukan norma-norma yang tidak boleh dilakukan warga masyarakat yang dikenai sasaran peraturan tersebut.

Lebih lanjut Seidman berpendapat, bila para penguasa di dunia ketiga hendak merubah lembaga-lembaga masyarakat mereka harus menggunakan sistem hukum untuk menetapkan norma-norma tingkah laku baru dengan menghormati lembaga-lembaga yang dimaksud dan mengusahakan terbentuknya sarana-sarana untuk mendorong tingkah laku yang sesuai. Lembaga-lembaga sosial, politik dan ekonomi di dunia ketiga dapat menghasilkan kemiskinan untuk menggunakan sistem hukum guna mengubah lembaga-lembaga itu memerlukan sebuah modal yang menjelaskan bagaimana hukum memberikan pengaruh terhadap tingkah laku-tingkah laku dan kemudian menggunakan pengetahuan itu untuk mendorong terciptanya tingkah laku baru yang mengurangi kemiskinan.²¹

Sistem hukum dapat menimbulkan atau mempengaruhi tingkah laku warga masyarakat. Peman ini hanya dapat dilakukan dengan persyaratan bahwa peraturan hukum ditetapkan berdasarkan kehendak sebagai variabel bebas (independent variabel). Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pemilihan dan pengidentifikasian sistem hukum dan sebagai variabel operasional atau penjelasan. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal

²¹ Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, (Semarang : Tugu Muda, 1989), hlm. 9.

(*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*)²² serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan. Seidman juga menggambarkan model bekerjanya hukum dalam masyarakat untuk mengarahkan laku pemegang peran dengan diagram berikut :



²² Lihat, Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 14-15.

Selanjutnya dikemukakan alasan-alasan pemegang peran bertingkah laku seperti yang sesungguhnya mereka melakukan, berdasarkan norma tertentu yang oleh pembuat peraturan hukum ditunjukkan pada mereka, yaitu :

1. Pemegang peran melakukan tingkah laku pilihan dari beberapa alternatif tingkah laku bila mereka memahami tingkah laku itu;
2. Tingkah laku antisipasi dari pihak lain merupakan bagian alternatif pilihan tiap pemegang peran dalam proses pembuatan hukum dan penegakannya;
3. Peranana pemegang peran ditentukan oleh norma-norma yang berlaku;
4. Sistem hukum terdiri dari norma-norma yang diundangkan oleh negara;
5. Setiap peraturan hukum yang ditujukan untuk merubah tingkah laku pemegang peran berarti merubah alternatif pilihan tingkah laku dengan merubah peraturan hukum itu sendiri dan dengan mengubah antispasi tingkah laku oleh pihak-pihak lain;
6. Dalam proses penyelenggaraan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasar alasan-alasan yang disetujui oleh mereka dan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dan karena kenyataan bahwa mereka menduduki peran dalam lembaga pengak hukum;
7. Dalam proses pembuatan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasarkan alasan-alasan yang mereka setuju dan karena alasan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dar peserta dalam proses penyelenggaraan peran dalam lembaga pembuat hukum;²³

Dari uraian di atas kiranya dapat dipahami bahwa dalam menelaah hubungan hukum dan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep atau model bekerjanya hukum dalam

²³ Soemitro, Ronny H, *Perspektif Sosial Dlam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang : Agung Press, 1989), hlm. 83-86.

masyarakat. Bertitik tolak dari batasan model yang tidak dikemukakan oleh Seidman, dapat diketahui dalam peranan hukum dalam mengubah dan mengarahkan perilaku atau pola-pola tingkah laku pemegang peran, dalam hal ini adalah warga masyarakat. Apabila perubahan perilaku ini dapat dilaksanakan maka hukum dalam bekerjanya dapat berfungsi sebagai sarana untuk merencanakan masyarakat (*a tool of social Engineering*). Dengan demikian pada tingkatan tertentu diharapkan hukum dapat menanggulangi bahkan menghapuskan kemiskinan.

Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo, dalam negara Indonesia yang berdasarkan hukum ini, cara-cara hukum memegang peranannya di bidang manajemen bidang-bidang kehidupan, seperti sosial dan ekonomi. Cara-cara tersebut pada akhirnya akan mempertemukan usaha penggulungan kemiskinan dengan hukum. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menunjukkan betapa kompleks serta rumitnya interaksi masalah hukum dengan masalah sosial, dalam hal ini kemiskinan. Hukum yang diharapkan dapat untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan mungkin kurang berhasil untuk mengerjakannya. Bahkan secara sosiologis juga bis ditemukan keadaaa, bagaimana hukum justru merupakan hambatan dalam usaha menanggulangi kemiskinan. Bagi hukum sendiri, apabila segala sesuatunya telah dijalankan sesuai dengan prosedur hukum, maka masalahnya sudah diselesaikan dengan baik.²⁴

Penyebaran hukum yang demikian luas ke dalam hampir setiap bidang kehidupan maka hukum itu bisa berfungsi sebagai penghambat dan Kudusa proses sosial, politik serta ekonomi yang berlangsung dalam masyarakat. Hal ini dapat dimengerti karena di negara yang berdasarkan hukum ini, setiap warga negara ingin meningkatkan kesejahteraan atau mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik, harus berhadapan dengan hukum. Dengan demikian ia tidak dapat

²⁴ Rahardjo, Satjipto, "Memikirkan Hubungan Hukum dan Kemiskinan", *Gema Keadilan*, No.1 Tahun ke -15, 1991, hlm. 20.

bertindak mengikuti proses alami, melainkan harus mengikuti jalur hukum. Pada keadaan tersebut hukum dapat menjadi Kudusa dan penghambat.²⁵

Dengan memperhatikan kenyataan tersebut di muka, apa bila hukum diharapkan untuk bisa dipakai sebagai sarana penanggulangan masalah kemiskinan, maka usaha hendaknya dilakukan dengan koordinasi, konsolidasi dan kerja sama yang lebih baik di bidang-bidang lain. Penanggulangan masalah secara hukum saja tanpa bersama-sama dengan bidang lain niscaya akan mengurangi hasil yang dicapai, bahkan mungkin timbul akibat yang berlawanan. Pada akhirnya dikatakan bahwa penanganan masalah kemiskinan seyogyanya dilakukan secara holistik.

²⁵ *Ibid*, hlm. 21.

E. Tanggung Jawab Negara Terhadap Kemakmuran Rakyat dan Peranan Kebijakan Publik Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan;

1. Tanggung Jawab Negara Terhadap Kemakmuran Rakyat.

Pergeseran dan perkembangan peran negara²⁶ telah terjadi sebagai akibat proses modernisasi dan demokratisasi sistem pemerintahan negara. Kegagalan *legal state* menyebabkan perubahan paradigma terhadap tanggung jawab negara, dari negara sebagai penjaga malam (*night-watchman state*)²⁷ menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*).²⁸ Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis²⁹ yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit.³⁰ Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur **sosialisme**, mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara kesejahteraan

²⁶ Faham negara mengalami perkembangan dari *Political state* menjadi *Legal state* dan akhirnya *Welfare State*. Ketiga faham tersebut semuanya memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki negara sebagai penentu kehendak terhadap aktifitas rakyat yang dikuasainya. Kekuasaan negara pada *Political state* dipegang oleh seorang *Monarch* yang *absolute*. Pada *Legal state* kekuasaan negara berada secara mutlak di tangan rakyat dalam pemerintahan liberal yang menguntungkan kaum borjuis. Negara *Welfare state* muncul sebagai jawaban atas ketimpangan sosial yang terjadi dalam sistem ekonomi liberal. Negara memiliki *freies ermessen*, yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Lihat Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta. 1987. hlm. 42.

²⁷ Pandangan ini merupakan pandangan hukum kuno dari filosof-filosof Jerman antara lain Immanuel Kant, yang menyatakan bahwa negara hanyalah sebagai penjaga malam (*nachtwachtersstaat*). Pandangan ini terlepas dari paham yang paling dekat dengan masanya, yaitu paham ekonomi liberal yang berlaku pada saat itu. Lihat, Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

²⁸ Lihat Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta. 1987. hlm. 42.

²⁹ Demokratis, karena dalam Negara kesejahteraan tidak ada monopoli Negara, melainkan justru ada jaminan kemerdekaan serta menghargai inisiatif swasta. Kerjasama antara Negara dan masyarakat menjadi kunci keberhasilan tujuan Negara kesejahteraan. Lihat, T. Sumargono, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT Hanindita, Yogyakarta, 1991, hlm. 67. Bandingkan dengan kerjasama negara dan masyarakat dalam Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Komunikasi Pemerintahan: Sebuah Agenda Bagi Pemimpin Pemerintahan Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004, hlm. 102.

³⁰ Pembagian kekayaan, distribusinya dapat dilakukan oleh hukum melalui beberapa cara, yaitu: "*In the first place it has generated a mass of laws, regulations by-law and procedures. Secondly, Poverty Law, Planning law, pensions and benefit of every kind necessitate of a large number of tribunals and public authorities and the vesting of power in a diversity of state officials and agencies*". Lihat, C.G. Weeramantry, *The Law in Crisis-Bridges of Understanding*, Capemos, Singapura, 1975, hlm 216.

mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*) maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong.³¹

Dalam bidang ekonomi, ada empat fungsi negara, yaitu sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan rakyat, negara sebagai pengatur (*regulator*), negara sebagai pengusaha (*entrepreneur*) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan negara sebagai wasit (*umpire*) untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai sektor ekonomi termasuk perusahaan negara (*state corporation*).³² Fungsi negara seperti yang dikatakan oleh W. Friedmann tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya dalam faham negara kesejahteraan negara boleh campur tangan dalam bidang perekonomian. Berbeda dengan negara kesejahteraan, negara penjaga malam berpendirian bahwa pemerintah sebaiknya tidak ikut campur dalam bidang perekonomian. Doktrinnya *Laissez Faire* (*Leave it (economic system) alone*)), yakni ajaran yang menyatakan bahwa kesejahteraan rakyat dapat meningkat bila pemerintah tidak ikut campur mengurus perekonomian. Semboyannya adalah “Pemerintah yang terbaik adalah pemerintah yang tidak mencampuri urusan perekonomian” (*The least government is the best government*). Ideologi utama negara penjaga malam adalah unsur kapitalisme.

Para tokoh negara penjaga malam adalah penganut faham demokratis yang lebih mementingkan kebebasan (*liberty*) dari pada kesetaraan hak (*equality*). Mereka menganggap bahwa dalam suatu negara yang demokratis, setiap individu harus bebas dari pengaruh pemerintah agar tercapai produktivitas dan efisiensi setinggi-tingginya. Gagasannya adalah ”Makin kecil kekuasaan pemerintah berarti makin besar kebebasan individu” (*The less*

³¹ R.M.A.B Kusuma, Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, Februari 2006, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 160.

³² Wolfgang Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, Stevens and Sons, London, 1971, hlm. 3.

governmental power, the more individual liberty). Menurut mereka, pemerintah tidak boleh ikut campur tangan untuk menentukan upah minimum dan mengatur kesehatan para pekerja atau masalah-masalah sosial lainnya. Tokoh ekonom yang dianut adalah Thomas Robert Malthus (1766-1834) dan David Ricardo (1772-1823) yang mengajarkan bahwa gaji, harga barang, sewa dan keuntungan itu tergantung pada hukum ekonomi yang tidak dapat dikontrol oleh manusia. Campur tangan pemerintah atau serikat pekerja tidak efektif dan berakibat merusak tatanan.³³

Rumusan liberalisme di Amerika Serikat berbunyi:³⁴

"Liberalism originally held for free trade and for the free determination of wages and prices by competition among labores, producers and consumers. It ideal was a world market unhampered by tariffs, trust, unions, or any combinations among employers, workers and consumers. A doctrine of the commercial and industrial class, liberalism originally looked upon the state as its immediate enemy and the working class as its potential enemy".

Pendapat kaum kapitalis/liberalis itu pada akhir Perang Dunia Pertama mulai berubah. Mereka tidak lagi menganggap pemerintah sebagai musuhnya karena ada musuh baru yang harus dihadapi, yaitu perusahaan besar yang menindas saingannya dan adanya serikat buruh yang makin kuat dan menggunakan senjata "hak mogok" dengan semauanya. Oleh sebab itu, mereka meminta agar pemerintah ikut campur tangan mengatur persaingan usaha dan hubungan perburuhan. Tindakan-tindakan Presiden Amerika Serikat Franklin Delino Roosevelt tahun 1930-an yang didasarkan pokok pikiran yang tercantum dalam *New Deal*³⁵ telah meninggalkan faham *Night-watchman state* menuju *Regulatory State* yang mengandung unsur *Welfare State*.

³³ R.M.A.B. Kusuma, *Op. Cit*, hlm. 161.

³⁴ *Ibid*, hlm. 163.

³⁵ Roosevelt merumuskan *New Deal* sebagai suatu program yang mereformasi sistem keuangan dan perbankan dan membuat banyak program untuk membantu para penganggur, melaksanakan jaminan sosial yang meliputi bantuan untuk para penganggur, jaminan untuk orang usia lanjut, orang cacat dan sebagainya. Di dalamnya termasuk program *Agricultural Adjustment Administration Act* (AAA) untuk memberikan subsidi kepada petani dan pembentukan *National Industrial Recovery Act* (NIRA) untuk menstabilkan industri. Pada waktu itu juga dibentuk *Federal Emergency Relief Administration* yang dapat memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada orang miskin.

Roosevelt memperkuat wewenang pemerintah untuk mengatur para pengusaha swasta dengan pernyataan bahwa “*private economics is a public trust as well*”.

Pasang surut peran dan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara terjadi seiring dengan ideologi dominan yang dianut oleh suatu masyarakat berhadapan dengan ideologi negara. Globalisasi yang telah dimulai pada abad ke-15 ternyata tetap melanggengkan peranan kaum liberal kapitalistik untuk menguasai sistem perekonomian negara tertentu dan dunia. Upaya melanggengkan peranan tersebut misalnya ditempuh negara-negara Barat dengan melakukan ekspansi kekuasaan ke negara-negara Timur dalam bentuk imperialisme (baca: penjajahan secara fisik) hingga akhir Perang Dunia Kedua, 1948. Imperialisme negara adidaya sebenarnya terus berlangsung dengan “gaya baru” berupa pembentukan organisasi keuangan dunia yang menyediakan pinjaman uang kepada negara-negara miskin. Organisasi tersebut misalnya *International Monetary Fund* (IMF)³⁶ dan *World Bank* (WB). Imperialisme telah berubah menjadi neoimperialisme, liberalisme menampilkan dirinya dalam bentuk neoliberalisme. Boaventura de Sausa Santos³⁷ menyebutkan bahwa ideologi dan praktik neoliberalisme, yang dikombinasikan dengan operasi perusahaan-perusahaan transnasional

³⁶ Kendatipun lembaga ini sebagai penyedia pinjaman bagi negara-negara miskin, IMF dengan segala resep pemulihan ekonominya juga dikecam sebagai penyebab ambruknya perekonomian negara-negara tersebut, termasuk Indonesia. IMF justru dipandang sebagai bentuk baru dari neoimperialisme. Oleh karena itu banyak tuntutan agar IMF dibubarkan. Ada 10 alasan mengapa IMF perlu dibubarkan, yaitu: (1) Pasar bebas menciptakan ketimpangan sosial; (2) Pertumbuhan hanya merupakan ideologi sel kanker; (3) Institusi pasar global, termasuk IMF, tidak demokratis mealinkan bersifat otokrasi dan elitis; (4) IMF dijadikan mekanisme kontrol bagi para elit Dunia Pertama untuk menentukan kebijakan ekonomi di Negara-negara dunia ketiga; (5) Penerapan pasar bebas yang dipaksakan oleh IMF tidak pernah menuai kisah sukses bahkan telah merugikan mayoritas rakyat di Negara-negara tersebut; (6) IMF telah munafik dengan kebijakan pasar bebasnya karena negara-negara yang mendominasi IMF justru tidak menerapkan kebijakan pasar bebas, tetapi mengapa IMF justru memaksakan kebijakan pasar bebas ke seluruh penjuru dunia?; (7) Pasar bebas yang dikembangkan oleh IMF dan Bank Dunia telah terbukti telah menghancurkan lingkungan (alam); (8) Kebijakan pasar bebas telah melumpuhkan mayoritas rakyat, bahkan di negara paling kaya dan adikuasa sekalipun, seperti Amerika Serikat; (9) Ideologi pasar bebas---yang mengedepankan komersialisme---sungguh-sungguh bertolak belakang dengan seluruh ajaran spiritual besar mengenai dunia, dan bahkan menciptakan kebobrokan etika (*ethical bankruptcy*); dan (10) Adanya gerakan-gerakan keinginan untuk menciptakan globalisasi rakyat. *Free trade* akan diubah menjadi *fair trade* yang memperhatikan *sustainable* bukan eksploitasi sumber daya alam semata. Lihat, Kevin Danaher, *10 Alasan Bubarkan IMF dan Bank Dunia*, (Penerjemah AB. Widyanta), Cindelarast Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2005, hlm. 1 – dst.

³⁷ Boaventura de Sausa Santos, *Toward a New Common Sense: Law and Politics in Paradigmatic Transition*, Routledge, London, 1995, hlm. 83.

maupun lembaga-lembaga internasional telah membuat negara-bangsa menjadi lemah sebagai aktor dalam sistem dunia. Ini berpengaruh kuat terhadap kebijakan kesejahteraan rakyat. Deregulasi, privatisasi, pembiayaan bersama, perekonomian pasar, kebangkitan kembali masyarakat (swasta) bertujuan untuk mengurangi keterlibatan dan tanggung jawab negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Santos bahkan menyebut keadaan yang dimulai tahun 1970-an ini sebagai “*a multifaceted crisis of the welfare state*”.³⁸

Jauh sebelum Indonesia merdeka, faham negara (baca: kerajaan) kesejahteraan sebenarnya telah dianut oleh negara besar di nusantara, yaitu pada jaman kerajaan Sriwijaya. Pada masa dinasti Syailendra sebuah prasasti yang bernama Kedukan Bukit di Palembang yang berangka tahun 683 Masehi menyebutkan saloka yang berbunyi: “**Marwuat Wanua Criwijaya Jaya Siddhayatra Subbhiksa**” yang berarti bahwa rakyat pada waktu itu bertekad mendirikan negara Sriwijaya yang Jaya, Sejahtera dan Sentosa. Ini berarti kemauan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat telah melekat pada diri nenek moyang bangsa Indonesia. Setelah kemerdekaan, perkembangan pemikiran faham negara kesejahteraan di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga rentang masa yaitu: masa awal kemerdekaan, masa Orde Baru dan masa setelah reformasi. Faham negara kesejahteraan sebenarnya telah mengakar pada kebudayaan masyarakat Indonesia.

Setiap dalang wayang kulit selalu menggambarkan suatu negara atau kerajaan yang makmur dengan ungkapan yang sangat agung, yaitu sebagai “**negara panjang hapunjung, hapasir wukir loh jinawi, gemah ripah karto raharjo.**” Artinya, wilayah suatu negara meluas dari pantai laut sampai puncak gunung, tanahnya subur (loh), barang-barang serba murah, terbeli (jinawi), murah sandang-pangan, pedagang dapat bepergian tanpa gangguan (gemah), rakyat yang jumlahnya banyak hidup rukun (ripah). Karto artinya petani mempunyai ternak yang cukup

³⁸ *Ibid*, hlm. 82.

tanpa ada gangguan dan raharjo berarti pemerintah dapat memenuhi kebutuhan rakyat dan tidak ada kejahatan. Menurut Dr. Wirjono Prodjodikoro, ucapan dalang itu menggambarkan pandangan pujangga Jawa mengenai negara kesejahteraan (*Welvaart staat, Welfare state*) dan menolak negara penjaga malam atau *nachtwaker staat* dalam bahasa Belanda.³⁹ Ucapan Ki Dalang tersebut mengilhami pemikiran Bung Karno. Pada tanggal 1 Juni 1945, beliau memulai penjelasan sila keadilan sosial dengan kalimat sebagai berikut:⁴⁰

”Saya di dalam 3 hari belum mendengar prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip tidak ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka,...Apakah kita mau Indonesia merdeka, yang kaum kapitalnya merajalela, atautkah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup sandang, pangan kepadanya”.....

”Saudara-saudara, kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politieke economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial! Rakyat Indonesia sudah lama bicara tentang hal ini. Apakah yang dimaksud dengan Ratu Adil? Yang dimaksud Ratu Adil, ialah *sociale rechtvaardigheid* (keadilan sosial), rakyat ingin sejahtera”.

”Maka oleh karena itu jikalau kita betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip *sociale rechtvaardigheid* ini, yaitu bukan saja persamaan *politiek*, saudara-saudara. Tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama sebaik-baiknya.”

Melalui pembahasan pada rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) akhirnya disepakati faham negara kesejahteraan tersebut---yang mengandung faham demokrasi politik dan demokrasi ekonomi---sebagai faham negara Indonesia. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Perkembangan pemerintahan negara RI membuktikan bahwa meskipun beberapa kali UUD Indonesia mengalami perubahan--- (Konstitusi RIS (1949), UUD Sementara (1950) dan kembali ke UUD NRI 1945 (1959) hingga Hasil Amandemen UUD NRI 1945 tahun 2004)---

³⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, 1981, hlm. 14-15.

⁴⁰ RMAB Kusuma, *Op.Cit*, hlm 166.

seiring dengan perkembangan demokrasi dan perubahan bentuk negara, namun secara historis konstitusional dapat dibuktikan bahwa negara hukum⁴¹ Indonesia menganut paham negara kesejahteraan. Adanya demokrasi ekonomi yang menjadi ciri khas dari negara kesejahteraan tercermin juga pada Penjelasan UUD NRI 1945 Pasal 33 yang berbunyi:

”Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pilihan Indonesia untuk berfaham negara kesejahteraan telah menjadi tekad bulat. Di samping sebagai negara kesejahteraan, Indonesia juga mendeklarasikan⁴² dirinya bahwa Indonesia Indonesia adalah negara hukum⁴³. Sebagai negara yang menganut paham negara kesejahteraan, maka negara dapat menggunakan hukum sebagai salah satu sarana untuk mengatur dan menyelenggarakan serta menjamin kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, diperlukan pembangunan sistem hukum nasional yang akan dipakai untuk mendukung

⁴¹ Jimly Assiddiqie memerinci karakteristik negara hukum dengan menyebut 12 ciri. Karakteristik tersebut yaitu: (1) Supremasi hukum (*Supremacy of Law*); (2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); (3) Asas legalitas (*Due Process of Law*); (4) Pembatasan kekuasaan; (5) Organ-organ Eksekutif Independen; (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; (7) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara; (8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; (10) Bersifat Demokratis (*Demecratische Rechtsstaat*); (11) Berfungsi Sebagai Sarana Untuk Mewujudkan Tujuan Negera (*Welfare Rechtsstaat*) dan (12) Transparansi dan Kontrol Sosial. Lihat, Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 151-161.

⁴² Lihat, Pasal Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945.

⁴³ Ilmu hukum mengenal ada dua istilah yang diterjemahkan secara sama ke dalam bahasa Indonesia menjadi negara hukum yakni *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*. Ada perbedaan antara *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*. Sebagaimana diidentifikasi oleh Roscoe Pound, *Rechtsstaat* memiliki karakter administratif sedangkan *the Rule of Law* berkarakter *judicial*. *Rechtsstaat* bersumber dari tradisi hukum negara-negara Eropah Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan legisme yang menganggap hukum adalah hukum tertulis. Pilihan pada hukum tertulis dan paham legisme di *Rechtsstaat* karena menekankan 'kepastian hukum'. Sedangkan *the Rule of Law* berkembang dalam tradisi hukum negara-negara Anglo Saxon yang mengembangkan *common law* (hukum tak tertulis). Kebenaran hukum dan keadilan di dalam *the Rule of Law* bukan semata-mata hukum tertulis, bahkan di sini hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum-hukum tertulis. Indonesia mencoba untuk menggabungkan keduanya dengan istilah prismatic. Lihat Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 24-25.

pemenuhan tanggung jawab tersebut. Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia (selanjutnya disingkat PSHNI) dihadapkan pada fenomena kehidupan global atau gelombang globalisasi.

Pernyataan-pernyataan yang disebutkan dalam pasal-pasal beberapa UUD yang pernah berlaku dan pandangan para penyelenggara negara sebelum Orde Baru menunjukkan bahwa Indonesia menganut negara kesejahteraan dan menginginkan diadakannya kesejahteraan sosial (khususnya jaminan sosial) bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada masa Orde Baru inilah cita negara kesejahteraan dinodai oleh ekonom Orde Baru yang terkenal sebagai *Mafia Berkeley*⁴⁴ dan para pengikutnya. Kebijakan yang dibuat pada masa Orde Baru mengarah kepada liberalisme/kapitalisme kolot, bukan liberalisme/kapitalisme yang dianut oleh Roosevelt. Mafia Berkeley berhasil menggiring penguasa Indonesia yang merasa Pancasila itu ke liberalisme. Ambruknya perekonomian Indonesia hingga tahun 1997, ditengarai antara lain disebabkan oleh ulah Mafia Berkeley ini. Dalam hal ini Kusuma mengatakan bahwa kejahatan Mafia Berkeley yang dilakukan dalam bentuk kebijakan untuk menyatakan bahwa rakyat Indonesia berhutang kepada perbankan (restrukturisasi perbankan) merupakan kejahatan yang sangat merugikan rakyat Indonesia dan merupakan *ultimate crime* pada rakyat Indonesia.

Pemahaman Yudhoyono-Kalla tentang Negara Kesejahteraan belum dapat dikatakan sesuai dengan idealitasnya. Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Kalla dikelilingi oleh para ”pembantu” yang menganut faham negara penjaga malam (*night-watchman state*), penganut ajaran *laissez faire*, yang tidak mendalami faham negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dirancang oleh para perintis kemerdekaan Indonesia. Kebijakan pemerintah untuk memberikan

⁴⁴ Mafia Berkeley adalah pengikut liberalisme/kapitalisme yang oleh para perintis kemerdekaan disebut *zondig kapitalisme* (kapitalisme yang berdosa, penganut *night-watchman state*) atau *evil/sinfull capitalism*. Lihat Revrison Baswir, *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada keluarga miskin bukanlah untuk meningkatkan kesejahteraan, bukan pula untuk memenuhi amanat Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 hasil Amandemen yang berbunyi: "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan", tetapi untuk meredam gejolak sosial karena adanya kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Kendatipun kebijakan tersebut belum menyentuh upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, kebijakan tersebut telah menimbulkan kesadaran baru kepada rakyat atas hak-hak yang sebenarnya dapat dituntut kepada pemerintah. Rakyat mulai mengerti dan berusaha mati-matian untuk mempertahankan hak-haknya. Rakyat akan lebih memahami jaminan kesejahteraan yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Konstitusi menjadi hidup di hati rakyat, menjadi *living constitution*.⁴⁵

2. Peran Kebijakan Publik Melalui Formulasi Kebijakan Dalam Upaya Pelaksanaan Pembanunan Khususnya Pengentasan Kemiskinan.

Sebagaimana dikatakan oleh Fery K Indrawanto⁴⁶, istilah **kebijaksanaan** atau **kebijakan** yang diterjemahkan dari kata **policy** memang biasanya dikaitkan dengan **keputusan pemerintah**, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan **pengertian publik** itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

⁴⁵ RMAB Kusuma. *Op.Cit*, hlm. 72-73.

⁴⁶ Uraian tentang pengertian Kebijakan Pemerintah diambil seluruhnya dari Fery K. Indrawanto sebagaimana ditulis dalam <http://zona-prasko.blogspot.com/2011/04/pengertian-kebijakan-pemerintah.html>. Diunduh pada tgl 13 April 2011.

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Pembahasan mengenai hukum dapat meliputi dua aspek: Aspek keadilan menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa adil di tengah sekian banyak dinamika dan konflik di tengah masyarakat dan Aspek legalitas ini menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan Negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dapat dipaksakan atas nama hukum. Jadi kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk mencapainya.

Kebijaksanaan atau kebijakan (policy) dapat diartikan, baik secara teoritik maupun praktikal. Secara teoritik kebijakan (policy) dapat diartikan secara luas (board) maupun secara sempit (narrow). Dari kepustakaan kita dapat mengetahui bahwa policy dalam arti luas (board) merupakan,

“...a general pattern of decision and action by governmental authorities that are tied together by a common and general goal to which all of the decisions and action are directed”. Sedangkan “policy” dalam arti sempit (“narrow”) merupakan, “...is a body of principles to guide action. It consists of decisions about the future. It is an authoritative declarations of prescription consisting of: Statutes, An appropriation, A set of rule, An executive order, or A judicial decision reacted by political process.

Di samping itu, kebijaksanaan atau kebijakan (“policy”) secara praktikal erat kaitannya dengan hukum positif, yaitu teori hukum positif yang mempunyai objek berupa gejala-gejala dari hukum yang berlaku dalam masyarakat (pada waktu tertentu, mengenai masalah tertentu, dan dalam lingkungan masyarakat (Negara) tertentu yang memberikan dasar pemikiran tentang jiwa dalam hukum tersebut).

Hubungan antara **teori hukum** dengan **hukum positif** dengan demikian merupakan hubungan yang bersifat dialektis, karena hukum positif ditetapkan berdasarkan pada teori-teori

hukum yang dianut (pada waktu tertentu, mengenai hal tertentu, dan di masyarakat/Negara tertentu), dan bagaimana dalam pencapaiannya (implementasinya). Ini berarti bahwa hukum positif ditetapkan, berdasarkan pada teori-teori hukum yang dianut. Hukum positif dalam penerapannya (implementasinya) tidak jarang dihadapkan pada suatu gejala yang memaksa untuk dilakukan peninjauan kembali teori-teori hukum yang dianut, dan memperbaharui, sehingga mempunyai sifat timbal-balik. Dengan demikian Pemerintah mempunyai peran dalam hal pembinaan, pengaturan dan pengawasan dalam upaya pelayanan kesehatan khususnya di bidang perumahnya serta memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menjamin pemerataan dan peningkatan pelayanan kesehatan bagi seluruh masyarakat.

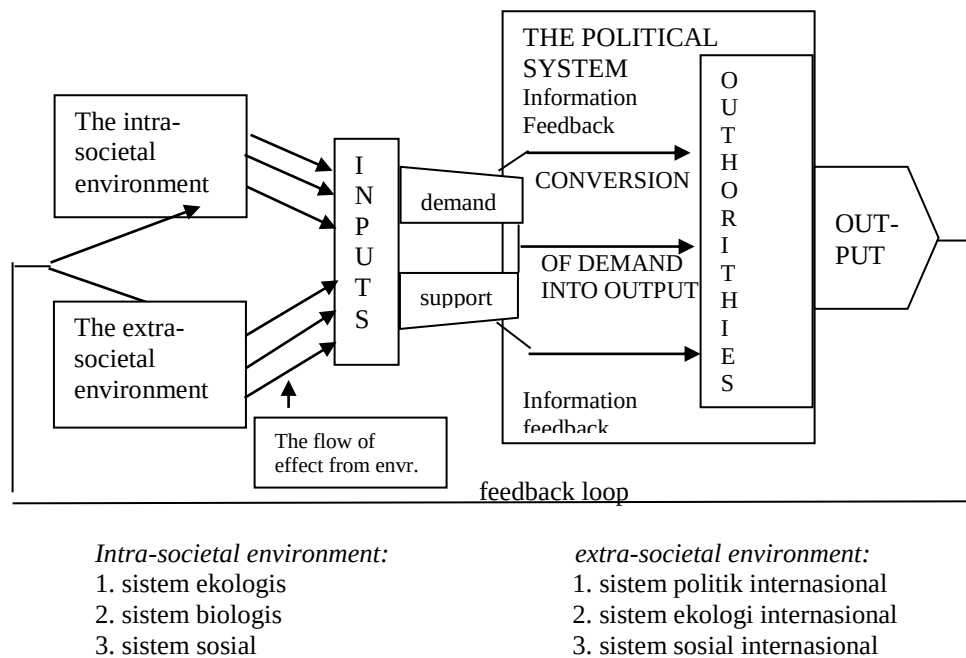
Hukum dan kebijakan publik yang identik merupakan kebijakan pemerintah sesungguhnya saling terkait satu dengan yang lainnya. Bahkan pada bidang ini juga akan terlihat bahwa hubungan hukum dan kebijakan pemerintah tidak sekedar terdapatnya kedua hal itu dibicarakan dalam satu topik atau pembicaraan, keduanya dapat saling mengisi dan melengkapi namun lebih dari itu antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya saling tergantung satu sama lainnya, kedua terminologi diartikan sebagai hukum positif yang berlaku pada sebuah Negara dan ketika penerapan hukum (*rechtsoepassing*) dihubungkan dengan implementasi kebijakan pemerintah maka keduanya pada dasarnya saling tergantung. Keterkaitan secara mendasar adalah nampak pada atau dalam kenyataan bahwa pada dasarnya penerapan hukum itu sangat memerlukan kebijakan publik untuk mengaktualisasikan hukum tersebut di masyarakat, sebab umumnya produk-produk hukum yang ada itu pada umumnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum dan arena cakupannya yang luas dan bersifat nasional maka tidak jarang produk-produk hukum atau undang-undang yang ada itu tidak mampu meng-cover seluruh dinamika masyarakat yang amat beragam di daerah tertentu.

Demikian pula dengan **implementasi kebijakan publik**, sebuah implementasi kebijakan publik tidaklah dapat berjalan dengan baik bila di dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan publik itu tidak dilandasi dasar-dasar hukum yang kuat. **Kebijakan publik** itu sendiri menurut **Harold D. Laswell** diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan oleh **Carl J. Frederick** diartikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkup tertentu menunjukkan hambatan-hambatan dan keputusan-keputusan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Begitu juga **David Fasten** secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah.

Hubungan hukum dan kebijakan publik yang nota bene merupakan kebijakan publik dapat dilihat adalah pemahaman bahwa pada dasarnya kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, disini berlaku suatu pendapat bahwa sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman yang demikian itu dapat dilihat keterkaitan di antara keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antaran hukum dan kebijakan publik itu pada dasarnya tataran praktek yang tak dapat dipisa-pisahhkan. Keduanya berjalan masing-masing dengan prinsip-prinsip saling mengisi, sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu kehilangan makna substansi. Dengan demikian sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi dari hukum tertentu akan sangat lemah dimensi operasionalnya.

Pembentukan kebijakan sebagai *output*, dapat dideskripsikan melalui model kotak hitam Eastonian yang menyediakan model sistem politik yang sangat mempengaruhi "cara studi kebijakan (*output*) pada tahun 1960-an dalam mengkonseptualisasikan hubungan antara

pembuatan kebijakan, *output* kebijakan, dan "lingkungannya" yang lebih luas. Karakteristik utama Model Eastonian adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan); permintaan di dalam sistem politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi *output* dan hasil kebijakan. Berikut ini adalah ragaan yang menggambarkan proses di atas.⁴⁷



Ragaan 2. Model "Kotak Hitam" Eastonian. Sumber: Wayne Parsons (2006: 25)

Ada lima pendekatan yang dapat dipakai untuk menganalisis proses pembuatan keputusan pada tataran *law making institutions* dan *law sanctioning institutions*. Lima kategori dan pendekatan utama tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁸

(1) Pendekatan kekuasaan;

⁴⁷ Wayne Easton, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Alih Bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso), Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 25. Bandingkan dengan konsep yang sama dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 49.

⁴⁸ Wayne Parsons, *Op.Cit.*, hlm. 250.

- (2) Pendekatan rasional;
- (3) Pendekatan pilihan publik dan alternatifnya;
- (4) Pendekatan institusional; dan
- (5) Pendekatan informasional dan psikologis.

Kenyataan yang terjadi pada proses pembuatan keputusan di DPR dan juga DPRD bersama pemerintah setempat seringkali menunjukkan bahwa pembuatan keputusan khususnya pada taraf “*law making*” tersebut mengikuti suatu pendekatan yang oleh Wayne Parsons disebut Model Pendekatan Kekuasaan (top down). Model pendekatan kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan: kelas, orang kaya, tatanan birokratis dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis yang terdapat dalam masyarakat. Termasuk ke dalam model pendekatan ini adalah pendekatan elitisme.

Struktur kekuasaan selalu terkait dengan keberadaan sebuah organisasi. Organisasi selalu mempunyai tujuan. Hal menarik untuk ditonjolkan di sini adalah, bahwa organisasi tidak hanya mempunyai tujuan yang formal, melainkan juga yang informal. Apabila dibicarakan organisasi penegakan hukum, maka dari tujuannya akan dapat diketahui petunjuk-petunjuk mengenai bekerjanya organisasi tersebut. Organisasi dibentuk untuk melakukan sesuatu sekaligus untuk mencapai tujuan tertentu. Sebagai akibat dari bekerjanya hukum dalam masyarakat, artinya tidak dalam medan yang hampa, maka terjadilah hubungan saling mempengaruhi yang kuat antara tujuan organisasi dengan konfigurasi kekuasaan dalam masyarakat. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itu pun kemudian berfungsi untuk menuntun organisasi sehingga selamat dalam menjalankan tugasnya. Proses penyesuaian demikian menimbulkan gejala yang disebut sebagai ***goal***

substitution dan **goal displacement**.⁴⁹ Dalam *goal substitution*, maka tujuan yang formal digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak yang menekan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Pada *goal displacement*, tujuan-tujuan organisasi yang sudah diterima dan disetujui ditelantarkan demi untuk tujuan-tujuan yang lain. Dengan demikian terdapat hubungan resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakatnya. Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tersebut tercermin proses resiprositas tersebut. Oleh karena badan-badan penegak hukum berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakatnya dan menekan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, maka penegakan hukum dalam masyarakat yang kompleks bisa cenderung meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan---**the haves**---dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya---**the powerless**.⁵⁰ DPR dan Presiden dalam bekerjanya hukum merupakan badan pembentuk peraturan hukum (**rule making institutions**) yang bekerja bukan di ruang hampa, melainkan sangat dipengaruhi konfigurasi kekuasaan lain dalam masyarakat.

Pembentukan hukum yang demokratis sebagai wujud kebijakan publik, tidak semata-mata proses yuridis, melainkan proses yuridis ini seharusnya telah melalui proses sosiologis dan proses politis.⁵¹

⁴⁹ Lihat, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, *Op.Cit.*, hlm. 266-268.

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, *Op.Cit.*, hlm. 59.

⁵¹ Pertama, secara makro penyusunan suatu produk hukum (peraturan) dalam tahapan sosiologis. Dalam konteks sosiologis, faktor masyarakat merupakan tempat timbulnya suatu kejadian, permasalahan atau tujuan sosial. Apabila problem yang timbul tersebut dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah atau sebagai *policy problems*, maka perbincangan itu akan memasuki tahapan kedua yaitu tahapan politis. Tahapan ini berusaha mengidentifikasi problem dan kemudian merumuskan lebih lanjut. Tahapan politis sangat menentukan, apakah ide itu perlu dilanjutkan atau diubah untuk selanjutnya memasuki tahapan yuridis. Proses ketiga ini memfokuskan diri pada masalah penyusunan dan pengorganisasian masalah-masalah yang diatur ke dalam rumusan-rumusan hukum. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan antara lain aspek *consistency*, *sound arrangement*, dan *normal usage*. Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tentang *stufenbauthetheory* sangat relevan untuk membicarakan masalah ini. Lihat, Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 46-47.

3. Peranan Hukum Dalam Pembangunan Sistem Ekonomi.

Untuk memberikan eksplanasi terhadap hubungan antara hukum dengan pembangunan ekonomi dapat diajukan teori sibernetika Talcott Parsons⁵²---terlepas dari kritik yang muncul terhadap teori ini, misalnya teori konfliknya Ralf Dahrendorf. Teori Talcott Parsons merupakan penggambaran yang lengkap mengenai tingkah laku manusia dengan semua perkaitannya. Menurut Talcott Parsons tingkah laku individu tidak merupakan tingkah laku biologis, tetapi harus ditinjau sebagai tingkah laku yang berstruktur. Tingkah laku seseorang harus ditempatkan dalam kerangka sistem sosial yang luas yang terbagi dalam sub sistem-sub sistem. Dalam garis besarnya, tingkah laku individu dibatasi oleh dua lingkungan dasar yang masing-masing bersifat fisik dan ideal, yaitu lingkungan fisik-organik (*phasic-organic environment*) dan lingkungan realitas tertinggi (*the ultimate reality environment*). Di antara kedua lingkungan dasar tersebut terdapat sub sistem yang merupakan suatu kesatuan hirarkis⁵³ yaitu sub sistem budaya dengan fungsi mempertahankan pola; sub sistem sosial dengan fungsi integrasi; sub sistem politik dengan fungsi mencapai tujuan dan sub sistem ekonomi dengan fungsi melakukan adaptasi.

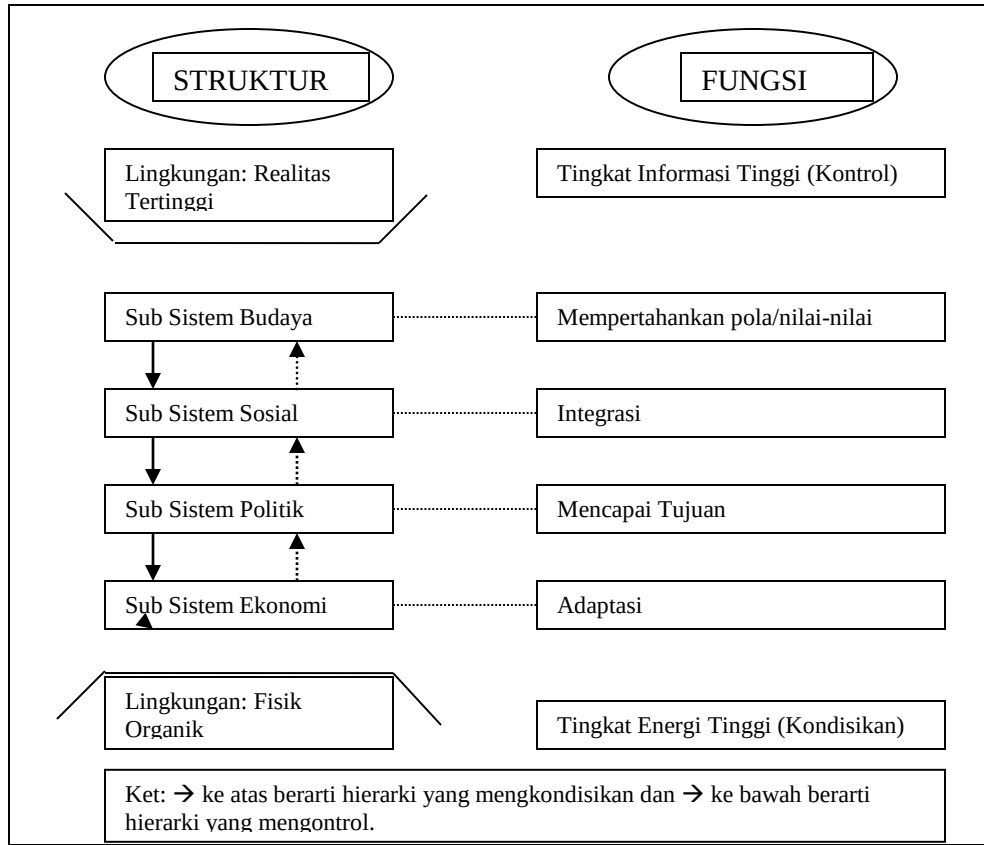
Bagan Talcott Parsons juga menunjukkan hubungan yang dinamakan hubungan sibernetika. Hubungan sibernetika antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi ke sub sistem dengan informasi rendah. Sebaliknya juga terjadi arus dari sub sistem dengan tingkat informasi rendah, yang dalam hal ini dikondisikan oleh sub sistem yang memiliki tingkat energi lebih tinggi. Dalam kerangka sub sistem-sub sistem tersebut, hukum dapat masuk ke dalam sub sistem budaya dan dapat masuk ke dalam sub sistem sosial. Sebagai sub sistem budaya, hukum

⁵² Lihat, George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Op.Cit.*, hlm. 121-135. Bandingkan dengan Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm. 62-65.

⁵³ Parsons lebih lanjut mengatakan bahwa: “....every society faces four subsystem problems: Adaptation, Goal attainment, Intergration and pattern maintenance or Latency (AGIL). The societal subsystems associated with these four functional problems are, respectively, the economy, the polity, law, and religion. Lihat, William Evan, *Social Structure and Law: Theoretical and Empirical Perspectives*, Sage Publications, California, 1990, hlm. 29.

mempertahankan pola, nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku-tingkah laku individu. Sebagai sub sistem sosial, hukum berfungsi untuk melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kebutuhannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat. Sebagai sub sistem yang paling dekat dengan lingkungan fisik organik, sub sistem ekonomi melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisik. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan oleh sub sistem ekonomi ini, masyarakat tidak dapat mempertahankan hidupnya di tengah perubahan lingkungannya. Kegiatan ekonomi inilah yang dapat mengubah berbagai sumber daya yang terdapat di sekitar manusia sehingga berguna untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya.⁵⁴ Berikut ini adalah ragaan teori sibernetika Talcott Parsons---yang telah mengalami modifikasi---tersebut:

⁵⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perpektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, hlm. 30.



Ragaan 5
Hubungan Struktural Fungsional Talcott Parsons
Sumber: Modifikasi dari Ronny Hanitijo Soemitro (1989:30)

Menurut pola sibernetika tersebut dapat dinyatakan bahwa hubungan antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat menunjukkan bahwa sub sistem ekonomi didisipliner oleh sub sistem-sub sistem yang lebih kaya akan norma-norma yaitu sub sistem budaya dan sub sistem sosial. Dalam hal ini norma-norma itu tidak hanya berfungsi mendisipliner ekonomi tetapi norma-norma itu sendiri diwujudkan oleh kegiatan-kegiatan ekonomi. Ini berarti bahwa adanya sistem peraturan (konkretisasi dari hukum) dalam masyarakat merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) untuk dapat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi termasuk pembangunan ekonomi. Kemungkinan terjadinya konflik antara hukum dan ekonomi merupakan masalah interaksi antara hukum dan ekonomi pada umumnya. Dari interaksi ini dapat diketahui

pola interaksi berupa pengaruh pertimbangan ekonomi dalam kehidupan hukum. Sebaliknya, hukum berpengaruh pada kehidupan ekonomi dalam bentuk pemberian norma-norma yang mengatur perbuatan-perbuatan yang termasuk ke dalam perbuatan-perbuatan ekonomi. Kehidupan ekonomi membutuhkan peraturan-peraturan untuk membatasi perbuatan orang, agar optimasi penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat dapat dicapai.⁵⁵

Tipologi pembangunan ekonomi secara garis besar dapat dirumuskan ke dalam dua bentuk utama, yaitu Model Ekonomi Berencana⁵⁶ dan Model Ekonomi Pasar⁵⁷. Pada masing-masing model, peran dan fungsi hukum mempunyai karakter yang spesifik. Dengan sistem ekonomi berencana, hukum berfungsi sebagai acuan bagi model perkembangan ekonomi yang dicita-citakan. Dengan perkataan lain, hukum merupakan *"legal framework of economic policy"*. Dalam hal ini hukum berada di atas (mendahului) perkembangan ekonomi. Berbeda dengan sistem ekonomi pasar, yang menempatkan hukum sebagai perangkat yang memberikan jaminan hukum terhadap setiap perkembangan hubungan hukum dalam masyarakat. Hukum lebih berfungsi sebagai *"a tool of social control"*. Oleh karena itu kedudukan hukum berada di bawah (mengikuti) perkembangan ekonomi. Secara historis, kedua model sistem ekonomi pernah

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antardisiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 58-58.

⁵⁶ Model ekonomi berencana menekankan sifat purposif dan aspek kekuatan pada hukum. Pembangunan dilihat sebagai suatu transformasi dari kegiatan ekonomi yang dilakukan secara sadar dan sengaja. Negara dilihat sebagai wahana utama untuk menjalankan rencana yang telah dibuat. Hukum merupakan alat untuk menerjemahkan tujuan-tujuan pembangunan ke dalam norma-norma dan diterapkan. Semakin hukum itu efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia, semakin berhasil pula pembangunan itu dijalankan. Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 191.

⁵⁷ Di dalam model ekonomi pasar, kedudukan lembaga-lembaga yang mendukung berjalannya sistem ekonomi tersebut adalah sangat penting karena kehadirannya merupakan suatu keharusan di dalam pembangunan ekonomi. Proses ekonomi tidak digerakkan oleh pusat kekuasaan, melainkan diserahkan pada mekanisme dalam proses ekonomi itu sendiri, seperti penawaran dan permintaan. Hukum dipandang sebagai suatu yang esensial bagi penciptaan dan pembinaan pasar-pasar. Sifat esensial dari hukum ini disebabkan oleh karena ia mampu memberikan prediktabilitas kepada pelaku ekonomi, atau dapat memberikan kepastian hukum dalam rangka mereka menjalankan usahanya. Hukum mendorong orang-orang untuk melakukan kegiatan ekonomi secara kreatif dan menjamin bahwa buah dari kegiatan tersebut akan mendapatkan perlindungan. Melalui lembaga-lembaga, seperti kontrak dan hak-hak milik individual hukum itu mendorong perkembangan pasar-pasar dengan demikian juga perkembangan ekonomi. Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm 190-192.

dan/atau masih dianut di Indonesia. Penerapan kedua model sistem ekonomi dalam pembangunan sekarang telah menempatkan hukum sebagai instrumen rekayasa sosial sekaligus menjadi instrumen pengendali masyarakat. Pendek kata hukum dapat berperan sebagai "*agent of development*".

Melalui hukum pemenuhan kebutuhan manusia yang tidak terbatas akan diatur dengan cara bagaimana memanfaatkan, mengolah dan mengalokasikan sumber daya yang sifatnya terbatas. Meskipun sumber daya tersebut terbatas, namun mempunyai alternatif penggunaan. Manusia sebagai pelaku ekonomi harus melakukan pilihan dalam menggunakan sumber daya tersebut. Dalam ilmu ekonomi, masalah pilihan ini meliputi beberapa hal penting yaitu:⁵⁸ (1) Apa (*what*); memilih barang atau jasa apa yang akan dihasilkan; (2) Bagaimana (*how*); memilih bagaimana cara menghasilkan; (3) Untuk siapa (*for whom*); memilih bagaimana mengalokasikan (untuk siapa) barang dan jasa tersebut. Cara suatu masyarakat melakukan pilihan tersebut dapat berbeda-beda tergantung pada *falsafah atau pandangan hidup* yang biasanya tercermin pada sistem ekonomi yang dianut suatu bangsa. Dasar filosofi sistem ekonomi Indonesia seharusnya berbeda dengan dasar filosofi negara lain yang berbeda pandangan hidupnya. Apabila menggunakan sila-sila Pancasila sebagai paradigma atau dasar orientasi kegiatan ekonomi, maka dapat diartikan bahwa Ekonomi Pancasila adalah ekonomi yang berorientasi pada:

- (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, yakni mengenal etik dan moral agama, bukan materialisme;
- (2) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yakni tidak mengenal pemerasan dan eksploitasi manusia. Manusia harus dipandang sebagai "*somebody*" bukan "*something*";
- (3) Persatuan Indonesia, yang mencerminkan kekeluargaan, kebersamaan, nasionalisme dan patriotisme ekonomi;

⁵⁸ Case Karl E. and Fair Ray C., *Principle of Economics*, New Jersey, Prentices Hall, 1996, hlm. 16.

- (4) Kerakyatan, yakni mengutamakan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak, cerminan dari demokrasi ekonomi;
- (5) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yakni mengutamakan kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang per orang.

Sebagai landasan konstitusional Sistem Ekonomi Indonesia adalah Pasal 33 UUD NRI 1945. **Ayat (1)** menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Disusun, di sini maknanya direncanakan (sehingga menganut sistem perencanaan atau ekonomi berencana, bukan ekonomi pasar), yang dilakukan oleh rakyat. Sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, maknanya produksi dilakukan oleh kita, dari kita bukan dari kita untuk kamu. Ini cerminan demokrasi ekonomi. Bangun usaha yang cocok dengan semangat ini adalah **koperasi**. **Ayat (2)** menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Ini menunjukkan peranan Pemerintah, yakni hanya untuk cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak saja yang dikuasai negara, sedangkan yang tidak penting dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh dikuasai oleh swasta atau koperasi. **Ayat (3)** menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini cerminan penggunaan sumber daya untuk kesejahteraan bersama bukan untuk kelompok atau orang perorang. **Ayat (4)** memuat ketentuan bahwa penyelenggaraan perekonomian nasional didasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ayat (4) merupakan hasil amandemen UUD NRI 1945 yang keempat.

4. Sistem Ekonomi Indonesia di Tengah Globalisasi.

Sistem Ekonomi Indonesia sering disebut dengan istilah **Sistem Ekonomi Pancasila** yang selanjutnya disingkat SEP. Gagasan SEP mula-mula dilontarkan oleh Emil Salim yang juga beberapa tahun menjabat sebagai wakil ketua badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan menteri di dua Departemen, yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kependudukan dan Lingkungan Hidup.⁵⁹ Di Indonesia, pada masa sesudah kemerdekaan, tidak pernah disebut SEP, namun dalam UUD NRI 1945, dicantumkan pasal-pasal yang berkaitan dengan sistem ekonomi yang intinya ditulis dalam Pasal 33, dan aspek-aspek lain, yang sifatnya politik dicantumkan pada Pasal 23 (mengenai hak budget Dewan Perwakilan Rakyat) dan yang sifatnya sosial tercantum dalam Pasal 27 ayat 1 (mengenai kesempatan kerja dan tingkat hidup), dan Pasal 34 mengenai jaminan sosial terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar yang menjadi tanggung jawab negara. Bahkan, untuk mewujudkan Pasal 34 tersebut dibentuk Departemen Sosial. Pasal-Pasal itulah dan kini rumusan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang merupakan nilai-nilai keutamaan (*virtue*), merupakan dasar-dasar pemikiran mengenai apa yang baru pada tahun 1966 dan dikukuhkan kembali pada tahun 1979 disebut oleh Emil Salim sebagai Sistem Ekonomi Pancasila (SEP).⁶⁰ SEP adalah sistem yang terbuka, artinya terbuka bagi gagasan-gagasan baru.⁶¹ Pada tahun 1980 sejumlah ekonom, terutama dari Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada (UGM), menyempurnakan gagasan itu menjadi konsep Ekonomi

⁵⁹ Tulisan Emil Salim yang pertama berjudul “Sistem Ekonomi Pancasila”, dimuat di harian *Kompas*, 30 Juni 1966, dimuat kembali dalam buku Hamid Basyaib dan Hamid Abidin eds. “*Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-99*”, Alfabet, Jakarta, hlm. 3-5. Periksa M Dawam Rahardjo, Isu-isu Kontemporer Ekonomi Pancasila, *Majalah UNISIA* No. 53/XXVII/III/2004, hlm. 208.

⁶⁰ Tulisan Emil Salim tentang SEP yang kedua dimuat di *Jurnal Prisma* No. 5, Mei 1979.

⁶¹ Boediono menyebutkan ada 5 ciri utama SEP, yaitu: (1) Peran koperasi sangat menonjol; (2) Adanya insentif ekonomi dan moral untuk menggerakkan roda perekonomian; (3) Adanya inklinasi dan kehendak sosial yang kuat ke arah egalitarianisme atau pemerataan sosial; (4) Diberikannya prioritas utama pada terciptanya perekonomian nasional yang tangguh; (5) Pengendalian sistem desentralisasi dalam kegiatan ekonomi dan diimbangi dengan perencanaan yang kuat serta pemberian arah bagi perkembangan ekonomi. Lihat, Mubyarto dan Boediono (Editor), *Ekonomi Pancasila*, BPFE, Yogyakarta, 1997.

Pancasila (EP). Pada waktu itu ditambahkan konsep-konsep epistemologi dan aksiologi, terutama oleh Dr. Sarino Mangunpranoto.⁶² Sumbangan pemikiran lain datang dari Sri Edi Swasono dengan pemikiran-pemikiran strukturalisme, walaupun ia lebih banyak menggunakan istilah **”Demokrasi Ekonomi”**.⁶³ Dengan tema Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Kerakyatan, sumbangan pemikiran juga diberikan oleh Sritua Arief. Pemikir-pemikir inilah yang banyak membahas isu-isu kontemporer Ekonomi Pancasila, khususnya berkaitan dengan strategi pembangunan. Sritua Arief banyak membahas isu-isu mengenai hutang luar negeri, penanaman modal asing, peranan IMF dan Bank Dunia yang berusaha mendikte kebijaksanaan ekonomi Indonesia.⁶⁴ Mubyarto juga membahas beberapa isu kontemporer, misalnya masalah globalisasi, privatisasi dan paham Neo-liberalisme yang berlawanan dengan prinsip populisme, tantangan otonomi daerah dan ekonomi kerakyatan.

Dilema SEP sekarang sebenarnya Indonesia berada di simpang jalan. Sejak tahun 1983, perekonomian mengalami proses liberalisasi, terutama di sektor moneter dan baru terbatas di sektor riil. Tetapi pada masa reformasi, di bawah tekanan IMF, terjadi liberalisasi di sektor riil, di samping sektor moneter yang terus berjalan, ditandai dengan UU Bank Indonesia yang menetapkan Independensi Bank Sentral. Di atas itu, pada masa reformasi ini, perekonomian sangat dipengaruhi oleh paham Neo-liberal, namun struktur ekonomi yang didukung oleh sektor negara relatif masih cukup kuat, walaupun sektor negara ini mengandung banyak kelemahan dan

⁶² Kumpulan makalah-makalah ini dapat dibaca dalam buku Ekonomi Pancasila karangan Mubyarto dan Budiono, Badan Penerbit FE UGM, Yogyakarta, 1980.

⁶³ Persoalan mendasar bagi bangsa Indonesia adalah di dalam usaha mewujudkan “demokrasi ekonomi”, seperti yang disebut dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Masalahnya adalah, tatkala pemerintahan yang menekankan kepada stabilitas diciptakan demi kepentingan dan kelangsungan pembangunan ekonomi, masyarakat telah memiliki struktur tertentu yang pincang. Ada kelompok kuat yang berhadapan dengan kelompok lemah yang sangat memungkinkan terjadinya “*exploitation de l’homme par l’homme*” terus berlanjut. Sri Edi Swasono dan Abdul Madjid (Editor), *Wawasan Ekonomi Pancasila*, UI Press, 1988.

⁶⁴ Ilustrasi tentang peranan IMF dan Bank Dunia secara menarik dilukiskan dalam bentuk gambar karikatur oleh Francis Wahono. Lihat, Francis Wahono, *ABC Globalisasi*, Cindelar Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2005, hlm. 14-20.

persoalan, sehingga berada dalam situasi "under attack" (dikritik terus menerus). Di bawah tekanan pengarus fahan Neo-liberalisme, pada tahun 2002 timbul usaha-usaha untuk menggantikan seluruh pasal-pasal ekonomi dalam UUD NRI 1945, yang menjadi dasar-dasar SEP. Namun, upaya untuk menggantikan Pasal 33 dengan sistem ekonomi pasar tidak berhasil dan telah terjadi penambahan pada Pasal 34 dengan pasal-pasal kesejahteraan sosial. Sungguh pun demikian, dengan dihilangkannya Penjelasan Pasal 33, maka pasal ini menjadi **terkebiri**, terutama menyangkut konsep demokrasi ekonomi dan kedudukan koperasi dalam perekonomian nasional. Seandainya telah terjadi penghapusan pasal-pasal ekonomi UUD NRI 1945 tersebut, maka SEP akan kehilangan dasar pijakan, sehingga konsep SEP akan berakhir. Kemungkinan ini masih dalam proses reformasi konstitusi yang mungkin saja akan timbul kekuatan yang ingin menggantikan pasal-pasal ekonomi UUD NRI 1945.

Di bawah bendera globalisasi dan dalam tekanan kebutuhan penerimaan APBN dan pembayaran hutang luar negeri, telah terjadi proses privatisasi persahaan-perusahaan, khususnya perusahaan besar ke tangan modal asing. Yang menjadi sasaran privatisasi adalah BUMN yang jumlahnya pada tahun 2004 sebanyak 240 hingga mejadi 130-an. Ada beberapa faktor obyektif yang dijadikan argumen dari proses privatisasi. Pertama, BUMN dianggap membebani keuangan negara yang cenderung melemah. Kedua, modal asing dinilai sebagai alternatif pembiayaan proyek-proyek yang membutuhkan dana besar. Ketiga, persepsi bahwa perusahaan negara itu tidak efisien⁶⁵ dan karena itu tidak mampu bersaing di pasar bebas dan pasar global. Keempat, BUMN akan mendesak peranan swasta dalam mengembangkan dunia swasta, karena selalu mendapatkan dukungan dari pemerintah, sehingga menimbulkan "unfairness". Kelima,

⁶⁵ Sejak tahun 1980-an Pengakuan adanya inefisiensi usaha-usaha Negara dan birokrasi pemerintah, telah mendorong pengambilan macam-macam kebijakan yang mengarah pada swastanisasi atau privatisasi, misalnya melalui pengeluaran Instruksi Presiden (Inpres 4/1985, dan sebelumnya dengan peningkatan deregulasi (Inpres 5/1984). Lihat Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Pancasila*, LP3ES, Jakarta, 1994, hlm. 52.

pandangan bahwa negara sebagai regulator yang adil, tidak bisa merangkap sebagai pelaku bisnis, sebagaimana wasit tidak boleh menjadi pemain dalam sepak bola dan olah raga apa pun.

Secara kontradiktif, dapat pula dikemukakan bahwa ada beberapa argumen yang bisa mendukung eksistensi dan peranan BUMN. Pertama, dalam pasar bebas, mengapa negara tidak diberi kesempatan untuk menjadi investor, terutama di bidang-bidang tertentu, misalnya industri berskala besar, bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak, industri strategis, bidang-bidang yang swasta tidak tertarik atau bidang-bidang rintisan yang nantinya bisa membuka kesempatan usaha yang lebih luas. Kedua, persepsi bahwa BUMN tidak mampu mencapai efisiensi dan kompetitif adalah keliru, karena di Singapura (dengan contoh *Singapore Airline*, *Singapore Technologies* atau *Development Bank of Singapore*), BUMN bisa berhasil menjadi perusahaan kelas dunia, dan di Indonesia pun terdapat contoh tentang keberhasilan BUMN (misalnya Pupuk Kaltim, Telkom, Semen Gresik (sebelum diprivatisasi), PTP-PTP). Ketiga, jika negara tidak diperbolehkan melakukan investasi, sementara itu modal nasional makin tipis, maka peluang-peluang investasi besar akan dilakukan oleh kekuatan modal asing yang akan mengambil alih kedaulatan ekonomi. Keempat, BUMN bisa dicegah untuk mendesak swasta, dengan hanya menangani bidang-bidang yang tidak bisa ditangani atau tidak menarik swasta, lagi pula BUMN bisa berperan sebagai perintis yang selanjutnya bisa diikuti oleh swasta, bahkan BUMN bisa membantu mengembangkan usaha kecil, menengah dan koperasi.⁶⁶

Dalam kebijaksanaan ekonomi yang selalu mengacu kepada UUD NRI 1945 dengan demikian dapat disebut SEP, justru sektor swasta yang dianggap berhasil. Indikatornya antara lain, pertama, menghasilkan bagian terbesar dari PDB dan nilai tambah ekonomi nasional. Kedua, berkembangnya lembaga-lembaga badan usaha yang menjadi pelaku-pelaku ekonomi yang produktif dan efisien, sebagaimana di antaranya, berhasil menjadi perusahaan dan grup

⁶⁶ Lihat A. Effendi Choirie, *Privatisasi versus Neo-Sosialisme Indonesia*, LP3ES, 2003.

perusahaan yang besar. Ketiga, badan-badan usaha perusahaan swasta makin didukung dengan tenaga-tenaga profesional dan memakai teknologi tinggi (penggunaan *Information Technologies*). Keempat, perusahaan-perusahaan swasta merupakan sumber pembentukan modal (*capital formation*) yang makin potensial. Kelima, badan usaha swasta telah menjadi sumber perpajakan yang besar, melebihi Rp 800 trilyun per tahun. Keenam, sektor swasta telah mampu menjadi motor pertumbuhan ekonomi. Sektor usaha swasta inilah lembaga yang bergerak atas pasar bebas yang kompetitif.⁶⁷

Pertanyaan yang selanjutnya diajukan adalah, apakah perkembangan seperti diuraikan di muka telah menyimpang dari "jalan lurus" SEP? Dalam arti tertentu, perkembangan sektor swasta, termasuk sektor asing, telah menimbulkan berbagai masalah. Pertama, sektor usaha swasta besar telah menjadi ***predator*** terhadap usaha kecil dan menengah, walaupun bisa justru menumbuhkan kesempatan baru bagi usaha kecil. Kedua, sektor swasta telah menimbulkan kesenjangan dalam distribusi pendapatan. Ketiga, sektor swasta telah menjadi sumber perilaku bisnis yang tidak etis bahkan menjurus ke ekonomi kriminalitas (*crime economy*). Keempat, modal asing makin lama makin mendominasi perekonomian nasional. Kelima, sektor swasta terbukti menjadi sumber krisis (1997). Keenam, sektor swasta menjadi perusak lingkungan hidup, yang jika dinilai dengan biaya, maka tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi negatif. Ketujuh, sektor swasta telah menciptakan hutang luar negeri yang besar, melebihi hutang pemerintah. Gejala itu semua bertentangan dengan aksiologi SEP.⁶⁸

Sebagai bahan perbandingan analisis, sistem ekonomi yang dapat disejajarkan dengan SEP adalah sistem Ekonomi Pasar Sosial (EPS) yang telah dipraktikkan oleh Jerman. Menurut Gernot Gutmann, gagasan EPS secara mendalam mengakar pada konsep etika Kristen, baik dari

⁶⁷ M. Dawam Rahardjo, *Majalah UNISIA*, No. 53/XXVII/III/2004, hlm.213.

⁶⁸ M. Dawam Rahardjo, *Ibid*, hlm. 215.

pemikiran Katholik maupun aliran Kristen Protestan Lutheran. EPS adalah sebuah konsep teoritis yang mula-mula dibangun oleh Profesor Alfred Muller-Armack dan kemudian diwujudkan melalui aksi politik menjadi realitas praktis sesudah Perang Dunia II, oleh Ludwig Erhard yang selama beberapa tahun menjadi Menteri Federal dan kemudian Kanselir Republik Federal Jerman.⁶⁹

Walaupun EPS baru dilaksanakan pada masa sesudah PD II, namun gagasan ini telah dimulai sebelum PD II atau sesudah PD I, yaitu sejak dasarwarsa 1930-an. Menurut Rudiger Funk, gagasan EPS berasal dari tiga sumber. Pertama, faham Neo-liberalisme yang dikembangkan oleh dua ekonom Jerman, Alexander Rustow dan Wilhelm Roepke. Pada tahun 1932 Rustow menyatakan pendapat tentang betapa pentingnya suatu sistem perekonomian bebas, tetapi tidak sebagaimana faham liberalisme klasik yang mendasarkan diri pada prinsip *laissez faire*, di mana kegiatan ekonomi dikendalikan oleh tangan gaib (*invisible hand*). Neo-Liberalisme Jerman ini tidak mau disamakan bahkan bertentangan dengan aliran Neo-Klasik dan Libertarian. Berbeda dengan aliran liberal klasik, Roepke justru berpendapat tentang pentingnya peranan pemerintahan kuat untuk melindungi pasar dari berbagai kelompok kepentingan (*interest group*) yang bisa merusak pasar dan keseimbangan sosial. Dengan demikian, Neo-Liberalisme Jerman ini justru percaya pada peranan “tangan yang nampak” (*visible hand*). Sumber kedua adalah aliran ekonomi mazhab Freiburg yang muncul pada tahun 1930, dipelopori oleh dua ahli hukum, Franz Bohm dan Hans Grossmann-Doerth dan seorang pakar ekonomi, Walter Eucken

⁶⁹ Sebagaimana dikutip oleh M. Dawam Rahardjo, Gernot Gutmann, dalam artikel yang berjudul “*The Intellectual Basis and Historical Development of Social Market Economy*” yang dimuat dalam buku Winfried Jung Cel: “*Social Market Economy: an Economic System for Developing Countries*”. Internationales Institut “Konrad Adenauer-Stiftung”, menyatakan bahwa buku tersebut mencerminkan pandangan Partai Kristen Demokrat Jerman Barat Terhadap EPS. Di buku ini antara lain dikatakan bahwa EPS tidak identik dengan “*free market economy*” maupun aliran “*monetarist*”. Lihat M Dawam Rahardjo, *Ibid*, hlm. 207.

yang melahirkan Ordo-Liberalisme. Sumber ketiga adalah Etika Sosial Kristen, terutama Etika Sosial Katholik.⁷⁰

Para perintis EPS mempunyai kesamaan pandangan yang mendasar bahwa Liberalisme abad ke-19 telah menjurus kepada eksploitasi dan hancurnya kemanusiaan serta mendukung struktur kekuasaan yang mengakibatkan ketidakstabilan ekonomi dan politik. Oleh karena itu, mereka berpendapat bahwa sistem ekonomi pasar itu perlu diatur---suatu pemikiran yang sepintas mengandung kontradiksi. Ada beberapa posisi dasar penganut Neo-Liberalisme dan Ordo-Liberalisme, yaitu:⁷¹

- (1) Adanya pembatasan yang ketat terhadap ajaran Liberalisme;
- (2) Kritik radikal terhadap kolektivisme, baik jenis Nazi maupun Komunisme dan Sosialisme;
- (3) Sama-sama menyetujui masyarakat dan sistem perekonomian yang liberal murni yang diartikan sebagai "jalan ketiga" antara ekstrim yang dikecam, yaitu antara Liberalisme yang *laissez faire* di satu pihak dan Kolektivisme sosialis di lain pihak;
- (4) Sama-sama menuntut kebijaksanaan tatanan ekonomi yang konsekuen.

Untuk itu dibutuhkan suatu pemerintahan atau negara yang kuat dan independen untuk menetapkan kerangka aturan permainan ekonomi serta sasaran-sasaran yang pasti. Liberalisme baru ditopang oleh "segitiga ajaib" atau trilogi, yaitu "kebebasan individu" yang dijamin dan dilindungi oleh negara, "jaminan sosial" masyarakat yang diciptakan melalui kebijaksanaan sosial (*social policy*) dan "pertumbuhan ekonomi" yang terkudusi. Sasaran kebijaksanaan EPS adalah stabilitas nilai mata uang, tanpa pengangguran atau kesempatan kerja penuh (*full employment*), pertumbuhan ekonomi yang wajar dan keseimbangan neraca pembayaran.

⁷⁰ M. Furqon Alfaruqiy & M. Soelhi eds., *Relevansi Ekonomi Pasar Sosial Bagi Indonesia*, CIDES dan Konrad Adenauer-Siftung, Jakarta, 1995, hlm I-6 dan I-8.

⁷¹ *Loc.cit.*

Sementara itu, paham Ordo-Liberalisme menekankan pada prinsip bahwa negara ditugaskan untuk menyusun kebijaksanaan distribusi pendapatan dan kekayaan yang aktif guna menghilangkan kesenjangan sosial. Ordo-Liberalisme juga menekankan adanya jaminan sosial dan proteksi terhadap hak-hak pekerja. Dengan perkataan lain, EPS berusaha mengaitkan kebebasan pasar dengan keseimbangan sosial. Di bidang sosial, EPS ingin mencapai tiga sasaran makro, yaitu keadilan sosial (*social justice*), jaminan sosial (*social security*) dan kemajuan sosial (*social progress*).⁷²

Salah satu keistimewaan dari EPS adalah realisasinya yang berkesinambungan dan konsisten, dengan kombinasi komitmen kuat dari rezim yang berkuasa dan dukungan kuat dari rakyat yang sebenarnya juga terdiri dari kekuatan yang beragam, yaitu kekuatan sosial demokrat, kekuatan Kristen (Katholik dan Lutheran) dan kekuatan liberal. Di Indonesia juga terdapat beberapa kekuatan politik, yaitu kaum nasionalis, Islam (dan umat beragama lain), sosialis (kerakyatan) dan kelompok liberal yang berpengaruh di lingkungan intelektual dan dunia bisnis. Berbeda dengan pelaksanaan EPS di Jerman, sistem perekonomian di Indonesia sebagaimana diutarakan oleh Emil Salim, dalam jangka waktu lama, bergerak seperti bandul jam ke kiri (sistem komando) dan ke kanan (sistem pasar bebas). Dalam gerak bandul jam itu, mula-mula berkembang sistem ekonomi liberal dengan tekanan keras dari kelompok sosialis, kemudian tahun 1957 bergerak ke arah nasionalisme ekonomi yang kemudian berkembang menjadi sistem ekonomi komando yang telah mencapai posisi dominan kemudian mengalami kegagalan karena inflasi. Pada masa Orde Baru, sejak 1967 sistem pasar bebas berkembang kuat sehingga melahirkan sektor swasta yang makin kuat walaupun kekuatan ekonomi yang dominan masih sektor negara, tetapi pada tahun 1997 juga mengalami kegagalan dan berakhir dengan krisis.

⁷² M. Dawam Rahardjo, *op.cit.*, hlm 209. Hasil *Wawancara Pribadi* dengan Prof. Dr. Helmut Weber---seorang ekonom Jerman--- pada saat Seminar EPS Tgl 28 Pebruari 2007, di LSM Satu Nama di Sleman juga menunjukkan keadaan demikian.

F. Urgensi Pemahaman Kosep Tentang Kerangka Pikir Politik Hukum Nasional Dalam Mencapai Tujuan Nasional (Masyarakat Adil dan Makmur)

Menurut Mahfud MD, pemahaman terhadap kerangka dasar politik hukum nasional sangat penting untuk dapat mengetahui bagaimana membuat hukum dan menjaganya melalui politik hukum. Jika hukum diartikan sebagai "alat" untuk meraih cita-cita dan tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Dengan kata lain, politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Berdasar arti yang demikian, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:⁷³

- a. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang ***adil dan makmur*** berdasarkan Pancasila;
- b. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni:
 - a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
 - b. Memajukan kesejahteraan umum.***
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
 - d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan ***keadilan sosial***.
- c. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni:
 - a. Berbasis moral dan agama.
 - b. Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.
 - c. Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya.
 - d. Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat.
 - e. Membangun keadilan sosial.***
- d. Jika dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:
 - a. Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup idiologi dan teritori.
 - b. Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.***
 - c. Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum).
 - d. Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.

⁷³ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm.31.

Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah Sistem Hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil dan memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum demikian, minimal, mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni: (1) Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme; (2) Keseimbangan antara *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*; (3) Keseimbangan antara fungsi hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat; (4) Keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (teodemokratis) atau *religius nation state*.

UUD NRI 1945 telah diamandemen sebanyak empat kali. Satu hal yang menarik adalah kenyataan bahwa tidak ada yang mempersoalkan Pancasila atau mengusulkannya untuk dijadikan bagian dari program reformasi. Tidak ada yang menginginkan agar Pancasila diganti dengan ideologi lain justru hampir semua mengusulkan agar reformasi itu diorientasikan pada upaya mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dalam berbagai bidang kehidupan. Mengapa Pancasila tidak pernah dan tidak akan pernah diganggu gugat dalam posisinya sebagai dasar dan ideologi negara? Menurut Mahfud MD⁷⁴, ada dua alasan pokok yang menyebabkan Pancasila tidak diganggu gugat. Pertama, Pancasila sangat cocok dijadikan *platform* kehidupan bersama bagi bangsa Indonesia yang sangat majemuk agar tetap terikat erat sebagai bangsa yang bersatu. Kedua, Pancasila termuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang di dalamnya ada pernyataan kemerdekaan oleh bangsa Indonesia sehingga jika Pancasila diubah maka berarti Pembukaan UUD NRI 1945 pun diubah. Jika Pembukaan UUD NRI 1945 diubah maka kemerdekaan yang

⁷⁴ Mahfud MD, *Op.Cit.* hlm. 52.

pernah dinyatakan (di dalam Pembukaan itu) dianggap menjadi tidak ada lagi sehingga karenanya pula negara Indonesia menjadi tidak ada atau bubar. Dalam kedudukannya sebagai perekat atau pemersatu, Pancasila telah mampu memosisikan dirinya sebagai tempat untuk kembali jika bangsa Indonesia terancam perpecahan.

Berdasarkan kedua alasan tersebut di muka, maka pembangunan hukum di Indonesia sudah seharusnya tetap menjadikan Pancasila sebagai paradigmanya, terlepas dari apakah hukum itu determinan atas politik ataukah sebaliknya *subordinated* oleh politik. Hukum harus bersumberkan pada Pancasila. Materi-materi atau produk hukum dapat senantiasa berubah dan diubah sesuai dengan perkembangan zaman dan perubahan masyarakat karena hukum itu tidak berada pada situasi vakum. Dapat pula dikatakan bahwa hukum sebagai pelayan kebutuhan masyarakat harus diperbaharui agar aktual dengan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya, dan dalam pembaruan hukum yang terus menerus itu, Pancasila tetap harus menjadi kerangka berpikir dan sumber-sumber nilainya.

Sebagai paradigma dalam pembaruan tatanan hukum, Pancasila dapat dipandang sebagai "cita hukum"⁷⁵ maupun sebagai "*staatsfundamentalnorn*" (Nawiasky) atau sebagai "*grundnorm*" (Hans Kelsen). Dalam hal ini penulis lebih memilih istilah "*grundnorm*" dengan dalih seperti telah diungkapkan pada pembahasan tentang Pancasila sebagai *Grundnorm* di muka. Sebagai cita hukum, Pancasila dapat memiliki fungsi konstitutif maupun fungsi regulatif. Dengan fungsi konstitutifnya, Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan

⁷⁵ Cita hukum (*rechtsidee*) harus dibedakan dengan konsep hukum (*rechtsbegriff*), karena cita hukum ada di dalam cita bangsa Indonesia, baik berupa gagasan, rasa, cipta, dan pikiran, sedangkan hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai-nilai yang diinginkan dan bertujuan mengabdikan kepada nilai-nilai tersebut. Cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Lihat, Esmi Warassih, *Op.Cit.*, hlm. 43.

arti dan maknanya sebagai hukum. Dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil. Selanjutnya sebagai *grundnorm*, Pancasila yang menciptakan konstitusi menentukan isi dan bentuk berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang seluruhnya tersusun secara hierarkis. Dalam susunan hierarkis ini Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi antara berbagai pertauran perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Ini menimbulkan konsekuensi bahwa jika terjadi ketidakserasian atau pertentangan (***inkonsistensi***) antara satu norma hukum dengan norma hukum yang secara hierarkis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila, berarti terjadi inskonstitusionalitas dan ketidaklegalan (*illegality*) dan karenanya norma hukum yang lebih rendah itu menjadi batal dan harus dibatalkan demi hukum.

Selanjutnya Mahfud MD menyatakan bahwa sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesai, yakni sebagai berikut:⁷⁶

- (1) Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang menanamkan benih disintegrasi.
- (2) Hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan **proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat.**
- (3) Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum).
- (4) Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.

⁷⁶ Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 56.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Titik Pandang / *Stand Point*.

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif⁷⁷ dengan operasionalisasi penelitian yang berparadigma alamiah (*naturalistic paradigm*).⁷⁸ Melalui penggunaan metode kualitatif diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik objek maupun subjek yang akan diteliti. Peneliti hendak mengkaji kelompok dan pengalaman-pengalaman yang sama sekali belum diketahui.⁷⁹ Pada tradisi penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya adalah studi kasus. Objek yang diteliti berupa domain-domain atau situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku dan kegiatan. Domain tersebut terdiri dari: (1) Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institution*), di dalamnya termasuk DPRD-Pemerintah Provinsi/Kabupaten, (2) Pemegang Peran (*Role Occupant*), yang di dalamnya termasuk LSM, masyarakat penerima DBHCHT dan (3) Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*) atau Lembaga Penegak Hukum, yang termasuk di dalamnya adalah Pemerintah Daerah (4) Domain Kepakaran, yang terdiri dari informan pakar dari beberapa ilmu yaitu Politik

⁷⁷ Penelitian kualitatif mempunyai iterasi empat unsur, yaitu: (1) Pengambilan/penentuan sampel secara *purposive*; (2) Analisis induktif; (3) *Grounded Theory*; (4) Desain sementara akan berubah sesuai dengan konteksnya. Lihat, Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm. 165-168.

⁷⁸ Paradigma ini berangkat dari pandangan Max Weber yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Irwin Deutcher yang lebih populer dengan sebutan "phenomenologis". Paradigma ini mendasari aksiomanya pada "*the naturalistic ecological theory*" dan "*the qualitative phenomenological theory*", yang kalau diringkas, menurut Guba dan Lincoln, bertumpu pada 5 aksioma. Lihat, Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 31-32. Bandingkan dengan Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81. Bandingkan dengan pusat perhatian penelitian kualitatif dan sifat penelitian kualitatif yang holistik dalam Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998, hlm. 20-21 dan Hadari Nawaai dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, hlm. 175.

⁷⁹ Robert Bogdan & Steven J Taylor, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif* (Penerjemah: A. Khozin Afandi), Usaha nasional, Surabaya, 1993, hlm. 30-31.

Hukum. Responden yang disebut sebagai informan ditentukan secara *purposive*.⁸⁰ Yang dikenal adalah *key-informan*, informan yang jumlahnya tidak ditentukan secara limitatif melainkan mengikuti prinsip *snowball*. Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri. Pada penelitian kualitatif interpretif atau konstruktivis maka motif penelitian adalah untuk (1) *to explore* (2) *to criticize* (3) *to understand* sebagaimana telah disinggung sebelumnya.

B. Paradigma Penelitian

Paradigma⁸¹ penelitian yang digunakan adalah paradigma *Constructivism* atau lebih tepatnya *Legal Constructivism*.⁸² Paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma non-positivistik.⁸³ Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang

⁸⁰ Sampel yang *purposive* adalah sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan tujuan penelitian, yang memiliki ciri-ciri khusus dan esensial. Semua ini tergantung pada pertimbangan atau penilaian (judgment) dari peneliti. Oleh karena itu, *purposive sampling* juga disebut dengan *Judgmental Sampling*. Lihat, Soeranto dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN, Yogyakarta, 1993, hlm. 119-120.

⁸¹ Bogdan dan Biklen mengartikan paradigma penelitian sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep, atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian. Lihat, Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 30. Guba dan Lincoln memandang bahwa dalam istilah kualitatif, paradigma merupakan payung bagi sebuah penelitian. Paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau pandangan yang mendasar terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) yang merupakan panduan bagi peneliti. Lihat, Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London, Sage Publication, 1994, hlm. 105. Bandingkan pula pengertian paradigma yang dikemukakan oleh Thomas Khun, yang lebih kurang dipahami sebagai seperangkat keyakinan komunitas ilmu dalam berolah ilmu; dalam Deborah A. Redman, *Economic and The Philosophy of Social Science*, Oxford University Press, New York, 1991, hlm. 16. Ritzer mengintisarkan bahwa paradigma mempunyai tiga kegunaan, yaitu (1) sebagai pembeda antarkomunitas ilmiah yang satu dengan lainnya; (2) untuk membedakan tahap-tahap histories yang berbeda dalam perkembangan suatu ilmu; (3) sebagai pembeda antar *cognitive groupings* dalam suatu ilmu yang sama. Lebih lanjut dikatakan hubungan antara paradigma dengan teori. Teori hanya merupakan bagian dari paradigma yang lebih besar. Sebuah paradigma dapat meliputi dua atau lebih teori, eksemplar, metode-metode dan instrumen-instrumen yang saling terkait. Lihat, George Ritzer, *Modern Sociology Theory*, McGraw-Hill Companies Inc., USA, 1996, hlm. 500-501. Lihat juga dalam Yulia Sugandi, *Rekonstruksi Sosiologi Humanis Menuju Praksis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 9.

⁸² Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme*, *post-positivisme*, *critical theory* dan *constructivism*. Secara detail uraian tentang paradigma-paradigma tersebut dapat disimak pada Bab IV disertasi ini.

⁸³ Paradigma non-positivistik merupakan distingsi dari paradigma positivistik. Paradigma non positivistik dianggap sebagai jalan keluar dari paradigma sebelumnya untuk memandang hukum tidak semata-mata *inward looking*, melainkan juga *outward looking*. Hal ini disebabkan karena paradigma positivistik berpengaruh buruk dalam menyumbang adanya krisis multidimensi yang sekarang terjadi. Menurut Alfred North Whitehead pengaruh buruk dari dominasi paradigma positivistik berupa (1) membuat peneliti mengabaikan lingkungannya; (2) memisahkan suatu obyek dari unsure-unsur lain yang mempengaruhinya, sehingga memandang sesuatu sistem

meliputi [premis] ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan. Posisi peneliti adalah berperan sebagai *participant observer*. E.G. Guba dan Y.S. Lincoln⁸⁴ berpendapat bahwa ontologi, epistemologi dan metodologi dari Paradigma *Constructivism* adalah sebagai berikut:

a. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *constructivism* adalah realitas⁸⁵ majemuk dan beragam serta bersifat relativisme.⁸⁶ Ontologi penelitian ini mengasumsikan **hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, misalnya untuk mendukung pengentasan kemiskinan**, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri.

b. **Epistemologi**, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.⁸⁷

bersifat mekanis belaka. Lihat, Alfred North Whitehead, *Science and The Modern World*, The Free Press, Macmillan Co., New York, 1967. Positivisme hukum beserta dasar-dasar rasionalisasinya serta sistematisasi doktrin-doktrinnya sebagaimana dianjurkan menjelang pecahnya revolusi Perancis 1789 benar-benar dilaksanakan sepanjang masa revolusi itu dan diteruskan lama sesudah itu. Lihat, Soetandyo Wignyoebroto, Perubahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum Pada Masa Peralihan Milenium (dari Abad 20 ke Abad 21), *Makalah Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum*, 2003, hlm. 13.

⁸⁴ Erlyn Indarti, "Selayang Pandang *Critical Theory*, *Critical Legal Theory*, dan *Critical Legal Studies*", *Majalah Masalah-Masalah Hukum Fak Hukum Undip*, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang, hlm. 139. Periksa juga Egon G. Guba dan Y. Vonna S. Lincoln. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publication. London. 1994, hlm. 110-111. Lihat pula uraian konstruktivisme sebagai paradigma baru oleh Erlyn Indarti dalam I.S. Susanto dan Bernard L. Tanya (Penyunting), *Wajah Hukum di Era Reformasi: Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Satjpto Rahardjo*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 22-24.

⁸⁵ Menurut pandangan Teori Chaos, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat system-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair. Charles Sampford, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan chaos menjelaskan sebuah realitas yang bersifat *melee*, untuk menggambarkan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Lihat, Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New York USA, 1989.

⁸⁶ Konstruktivisme memandang realitas sebagai konstruksi mental/intelektualitas manusia yang bersifat relative, majemuk dan beragam. Bentuk dan isi berpulang pada penganut/pemegang, dapat berubah menjadi lebih informed dan/atau *sophisticated*, humanis.

⁸⁷ Di sini individu dan lingkungan atau 'yang bukan diri'-nya itu terhubung/ terkait/terikat secara interaktif. Jadi, pengetahuan yang diperoleh dari observasi atau investigasi individu terhadap lingkungannya ini merupakan hasil transaksi/negosiasi/ mediasi antara keduanya. Selain itu pengetahuan tersebut ditentukan atau dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dipegang/dianut oleh masing-masing pihak tersebut, dan karenanya bersifat subyektif. Penganut/ pemegang dan obyek observasi /investigasi terkait secara interaktif, temuan di-cipta-/dikonstruksi bersama; fusi antara ontologi dan epistemologi.

c. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *constructivism* adalah hermeneutikal dan dialektis.⁸⁸ Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik.

d. **Aksiologis**, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *participant*, untuk memahami keragaman subjektivitas pelaku sosial dan politik. Tujuan penelitian adalah melakukan rekonstruksi realitas sosial⁸⁹ secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial, politik yang diteliti.

C. Pendekatan Penelitian.

Berdasarkan *standpoint* tersebut di muka, penelitian untuk tulisan ini secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam ranah pendekatan *socio-legal research*.⁹⁰ Pendekatan ini

⁸⁸ Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut/pemegang dan obyek observasi/investigasi; dengan teknik hermeneutikal dan oertukuran dialektikal konstruksi tersebut diinterpretasi, dibandingkan, dan ditandingkan; tujuan; distilasi konstruksi *consensus* atau *resultante konstruksi*.

⁸⁹ Realitas sosial dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu realitas sosial yang dibangun berdasarkan aliran empirik, yaitu realitas-realitas obyektif yang teramati di alam inderawi bukan berupa pengetahuan atau kesadaran warga masyarakat sendiri. Kajian yang paling sesuai adalah kajian kuantitatif. Berdasarkan aliran simbolik, realitas sosial sebagai makna-makna simbolik yang berada di alam kesadaran dan kepahaman manusia, yang tidak selamanya dapat termanifestasikan secara sempurna di alam inderawi. Realitas sosial yang sesungguhnya adalah realitas yang terbenam dalam-dalam di dalam relung alam kesadaran manusia yang simbolik penuh makna, dengan wujudnya yang bukannya anorganik ataupun organik melainkan supraorganik. Kajian yang paling sesuai adalah kajian kualitatif.

⁹⁰ Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek legal research, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*”---peraturan perundang-undangan---, dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini menurut penulis tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Lihat, Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81. Penulis tidak sependapat dengan pernyataan Peter Mahmud Marzuki yang secara sepihak menjustifikasi bahwa *socio-legal research* (penelitian sosio-legal) bukan penelitian hukum. Pernyataan itu

dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.⁹¹ Oleh Brian Z. Tamanaha dikatakan bahwa hukum dan masyarakat memiliki bingkai yang disebut “*The Law-Society Framework*” yang memiliki karakteristik hubungan tertentu. Hubungan tersebut ditunjukkan dengan dua komponen dasar. Komponen pertama terdiri dari dua tema pokok yaitu ide yang menyatakan bahwa hukum adalah cermin masyarakat dan ide bahwa fungsi hukum adalah untuk mempertahankan “*social order*”. Komponen kedua terdiri dari tiga elemen, yaitu: *custom/consent*; *morality/reason*; dan *positive law*.⁹² *Custom/consent* and *morality/reason* dapat dipahami dalam pemikiran Donald Black sebagai *culture*.⁹³

Operasionalisasi paradigma konstruktivisme penelitian ini---untuk mendapatkan data material empirik---di dalam praktik metodologi, dilakukan dengan studi kasus terhadap praktik pengelolaan DBHCHT. Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data statistik apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

merupakan kepongahan akademis karena mematikan pengkajian hukum dari sisi lainnya. Bukankah perkembangan ilmu sekarang bergerak menuju suatu pendekatan yang holistik. Metode ilmu mulai meninggalkan cara-cara atomisasi subjeknya, yaitu bekerja dengan cara memecah-mecah, memisah-misah, menggolong-golongkan. Filsafat yang mendasarinya adalah Cartesian dan Newtonian. Lihat pendapat Satjipto Rahardjo tentang masalah ini dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 42-48. Lihat pula dalam Ahmad Gunawan dan Mu'amar Ramadhan (Penyunting), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar (Yogyakarta)-IAIN Walisongo (Semarang), 2006, hlm. 13. Bandingkan pendapat Peter Mahmud Marzuki lebih lanjut dalam, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 87-91. Bandingkan dengan pendapat Terry Hutchinson yang mengakui bahwa *socio-legal research* sebagai bagian dari penelitian hukum dengan istilah “Fundamental Research”. Lihat, Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002, hlm. 9-10.

⁹¹ Lihat, Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 9.

⁹² Lihat, Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2006, hlm. 1-2.

⁹³ Black mengatakan bahwa “*culture is the symbolic aspect of social life, including expression of what is true, good, beautiful. It includes ideas about the nature of reality (theoretical and practical), supernatural, metaphysical or empirical), conceptions of what ought to be (right or wrong, proper and technology, religion, magic or folklore). Values, ideology, morality and law have a symbolic aspect of this kind*”. Lihat, Donald Black, *The Behaviour of Law*, Academic Press, New York, 1976, hlm. 61.

Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan objek observasi dengan metode pendekatan hermeneutik.⁹⁴ Hermeneutik secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi dan secara terminologis, hermeneutik adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna.⁹⁵ Hermeneutika merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas sosial, seperti ‘teks’ sejarah dan tradisi.⁹⁶

Metode pendekatan hermeneutik dipakai untuk menafsirkan teks⁹⁷, yaitu teks sejarah (UUD NRI 1945 Pasal 27, 34, UU Cukai (UU No. 39 Tahun 2007) dan beberapa Perda DBHCHT, Peraturan Menteri Keuangan - 20/PMK.07/2009 (Penggunaan Dana Bagi Hasil

⁹⁴ Pendekatan hermeneutik adalah pendekatan untuk memahami objek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut *actor*) itu sendiri. Pendekatan *hermeneutic* berasumsi secara paradigmatis bahwasanya setiap bentuk dan produk perilaku antarmanusia itu---dan karena itu juga produksi hukum, baik yang *in abstracto* maupun yang *in concreto*---akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan disepakati para pelaku yang terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang sedang dikaji sebagai objek. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pendekatan ini, dengan strategi metodologisnya menganjurkan *to learn from the people*, mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencari keadilan. Lihat, Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, 2002, hlm. 105. Lihat juga Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 81-82. Bandingkan dengan Pendapat Arief Sidharta yang mengatakan bahwa hermeneutik memberikan landasan kefilosofan (ontologikal dan epistemologikal), pada keberadaan hukum, atau filsafat dari ilmu Hukum. Lihat, Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. xiii. Hermeneutika merupakan ilmu yang sudah cukup tua dalam penemuan hukum. Hermeneutika dapat dipakai sebagai sarana untuk menghubungkan antara kaidah dan fakta, yaitu antara momen-momen normatif (dari undang-undang misalnya) dan momen-momen faktual (misalnya situasi konkret). Momen-momen ini saling mempengaruhi. Fakta dikualifikasi dari suatu kaidah, dan kaidah diseleksi berdasarkan kejadian atau fakta-fakta. Lihat, Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 12. Lihat pula dalam Richard E. Palmer, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi* (Penerjemah: Musnur Hery dan Damanhuri Muhammed), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 14-20.

⁹⁵ Lihat, Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy, and Critique*, London, Boston, and Henley; Routledge & Kegan Paul, 1980, hlm. 1. Lihat pula, Nafisul Atho-Arif Fahrudin (Editor), *Hermeneutika Transendental: Dari Konfigurasi Filosofis Menuju Praksis Islamic Studies*, IRCISod, Yogyakarta, 2003, hlm. 24.

⁹⁶ Muhammad Muslih, *Filsafat Ilmu*, Belukar, Yogyakarta, 2004. Beberapa definisi tentang pengertian hermeneutika ternyata mendekati persamaan, yaitu diartikan sebagai “menafsirkan, mengeinterpretasikan atau menerjemahkan. Lihat, Mircea Eliade, *The Encyclopedia Religion*, Volume 6, New York McMillan Publishing Company, hlm. 279. Demikian pula dalam E. Sumaryono, *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, Jakarta, 1999, hlm. 23. Lihat pula B. Saenong, *Hermeneutika, Pembebasan, Metodologi Tafsir Alquran*, Teraju, Jakarta, 2002, hlm. 23.

⁹⁷ Teks sangat terikat dengan bahasa. Oleh karena itu sesungguhnya tepat apa yang dikatakan oleh F. Shleiermacher bahwa “Sesungguhnya yang diadakan di dalam hermeneutika tidak lain adalah bahasa”. Lihat, Hans-Georg Gadamer, *Keberanian dan Metode* (Penerjemah: Ahmad Sahidah), Pustaka Pelajar, 2004, hlm. 463.

Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan teks hukum yang hidup (*the living law*) dalam realitas masyarakat berupa sikap dan perilaku⁹⁸ dalam praktik pengelolaan DBHCHT yang telah membentuk konstruksi pengelolaan DBHCHT selama ini. Konstruksi yang telah ada (senyatanya) akan dibandingkan, ditandingkan dengan konstruksi awal (ideal, seharusnya yang mengedepankan nilai keadilan sosial) dan konstruksi yang disusun berdasarkan realitas sosial (penelusuran penerapan nilai keadilan sosial) untuk mendapatkan *resultante* konstruksi sehingga benar-benar dibentuk model pengentasan kemiskinan dengan menggunakan hukum sebagai sarana rekayasa sosial, khususnya melalui pemberdayaan dan pengelolaan DBHCHT di Kabupaten Kudus. Oleh karena tidak ada satu pun metode yang mumpuni, yang dapat menangkap keseluruhan variasi dan pengalaman hidup manusia, maka diperlukan perpaduan berbagai *metode interpretative* yang bersifat *interconnected*. Di samping pendekatan hermeneutik, pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan fenomenologi.⁹⁹ Fokus pendekatan ini adalah pemahaman tentang respon atas kehadiran atau keberadaan manusia, bukan sekedar pemahaman atas bagian-bagian yang spesifik atau perilaku khusus. Tujuan penggunaan pendekatan adalah untuk

⁹⁸ Charles E. Reasens and Robert M. Rich mendefinisikan hukum dalam perspektif sosial sebagai berikut: “*law can be seen as a thing like any other in empirical world. It is crucial to be clear that from a sociological standpoint, law consists in observable acts, not rules as the concept of rule or norm is employed in both the literature of jurisprudence and in every day legal language. From a sociological point of view, law is not what lawyers regard as binding or obligatory precepts, but rather, for example, the observable dispositions of judges, policemen, prosecutors, or administrative officials*”. Lihat, Charles E. Reasens and Robert M. Rich, *Sociology of Law: A Conflict Perspective*, Butterworth, Toronto, 1978, hlm.101.

⁹⁹ Bapak Fenomenologi adalah seorang Filsuf Jerman bernama Edmund Husserl (1859-1939). Fenomenologi adalah aliran yang ingin mendapatkan pengertian yang benar, yang sedalam-dalamnya tentang apa yang menampakkan diri sebagai fenomena. Kita menangkap realitas itu dalam pengertian. Dalam pengertian realitas menampakkan diri, maka dalam pengertian kita memahami dan mengerti realitas. Sejauh realitas itu masih menutup diri dalam pengertian, maka kita bertanya, mengadakan penelitian, mencari kebenarannya. Kita hendak menghilangkan kabut yang menyelimuti realitas yang menggejala dihadapan kita. Ada 3 hal yang diyakini kaum fenomenologi, yaitu: (1) Keyakinan bahwa manusia dapat mengerti yang sebenarnya dalam fenomenon; (2) Rasa tertekan, rasa kegelapan dalam kabut waktu itu, yang menjauhkan manusia dari pengertian yang sebenarnya; (3) Manusia harus menerobos kabut untuk melepaskan diri dari kegelapan. Teriak Husserl: “*Nach den Sachen selbst!*” (Ungkaplah obyek itu sendiri!). Lihat, Gunawan Setiardjo, *Dialektika Hukum dan Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 57-58.

menjelaskan pengalaman-pengalaman seseorang dalam kehidupannya, termasuk interaksinya dengan orang lain. Pengalaman manusia (*stakeholders*) dalam memanfaatkan DBHCHT adalah tepat dijadikan objek penelitian fenomenologi ini.¹⁰⁰

D. Lokasi Penelitian/Kasus

Pada bagian *standpoint* penelitian ini telah disebutkan domain-domain yang akan diteliti. Domain *law making institutions* (DPRD dan Pemerintah Daerah diteliti untuk memperoleh data tentang berbagai masalah yang terkait dengan proses penyusunan Perda DBHCHT tersebut. Di samping itu untuk melengkapi data dalam rangka mencapai tujuan penelitian, maka lokasi penelitian yang dipilih meliputi pengelolaan DBHCHT yang dibatasi pada pengelolaan DBHCHT di Kabupaten Kudus.

E. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

a. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, interview¹⁰¹ visual, interpretasi dokumen (teks) dan material, serta *personal experience*.¹⁰² Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*. Peneliti adalah instrumen utama (*key instrument*)¹⁰³ dalam pengumpulan

¹⁰⁰ Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, hlm. 52.

¹⁰¹ Menurut Amanda Coffey, *Interview* sangat cocok untuk menggali data kualitatif khususnya untuk ilmu-ilmu sosial (termasuk hukum yang sempat dimasukkan sebagai ilmu humaniora). Ia mengatakan: *Interviewing is perhaps the most common social science research method. Interviews can generate life and oral histories, narratives, and information about current experiences and opinions*". Lihat, Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective on Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004, hlm. 120.

¹⁰² Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi terfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi. Lihat, Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hlm. 80.

¹⁰³ Lihat, Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hlm. 9. Dikatakan sebagai instrumen utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif (*participant observer*), artinya ia menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya. Lihat,

data. *Indepth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada Kudusa dalam mengelaborasi informasinya tersebut. Bias dari *interview* atau observasi dapat terjadi dalam penelitian. Untuk ini diperlukan *filter* dengan cara menggunakan optik pengalaman hidup informan/responden terkait dengan bahasa, gender, keragaman tradisi, kelas sosial, etnis, dan hal-hal lain seperti pendidikan, usia, agama.

Adapun *key person(s)*¹⁰⁴, dan informan penelitian ini telah disebutkan pada sumber data di muka. Informan selanjutnya ditentukan secara *snowball* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

Penelitian ini dilengkapi dengan *library research* tentang teori-teori yang mendukung analisis problematika yang diajukan, maupun hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan DBHCHT. Pendapat para ahli di bidang ekonomi dan politik (melalui berbagai media informasi) juga akan dijadikan rujukan untuk mendukung data empirik yang diperoleh.

b. Teknik Analisis Data

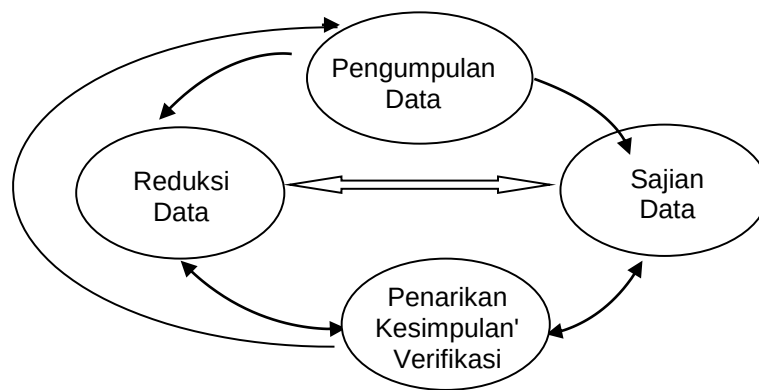
Peneliti menggunakan analisis interaktif dengan membuat *fieldnote* yang terdiri atas deskripsi dan refleksi data.¹⁰⁵ Selanjutnya peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses *indexing, shorting, grouping, dan filtering*. Setelah data dari hasil penelitian dianggap *valid* dan *reliable*, langkah selanjutnya adalah merekonstruksi dan menganalisisnya secara

Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm. 31-32.

¹⁰⁴ Informan kunci adalah orang atau sekelompok orang yang memiliki informasi pokok tentang objek penelitian. Informan kunci biasanya menjadi sumber fenomena budaya dan sekaligus pendukung (*protagonist*) budaya setempat. Informan protagonist adalah seorang pendukung berat fenomena budaya. Lihat, Suwardi Endraswara, *Metode, Teori dan Teknik Penelitian Kebudayaan*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2006, hlm.121.

¹⁰⁵ Lihat, HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, surakarta, 1990, hlm. 11.

induktif¹⁰⁶-kualitatif untuk menjawab problematika yang menjadi fokus studi penelitian ini. Langkah-langkah teknik analisis data penelitian ini mengikuti model interaktif analisis data seperti yang dikemukakan oleh **Matthew B. Miles and A. Michael Huberman**¹⁰⁷, yang bergerak dalam tiga siklus kegiatan, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan atau verifikasi. Simpulan yang dimaksud bukanlah simpulan yang bersederajat dengan generalisasi. Model interaktif tersebut bila diragakan adalah sebagai berikut:¹⁰⁸



Sumber: Adaptasi dari Matthew B. Miles and A. Michael Huberman (1992)

Terhadap data sekunder, dalam mencari kebenaran umum akan dilakukan dengan menggunakan logika deduktif, khususnya pada saat analisis awal (penggunaan teori-teori), namun tidak tertutup kemungkinan dilakukan analisis dengan menggunakan logika induktif terhadap kasus-kasus privatisasi yang telah terdokumentasi dalam bentuk hasil-hasil studi, pencatatan maupun hasil penelitian.

¹⁰⁶ Induksi ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hal-hal atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum. Lihat, Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 57.

¹⁰⁷ Lihat, Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, 1992, Jakarta, hlm.

22.

¹⁰⁸ *Loc.Cit.*

F. Interpretasi, Evaluasi, dan Teknik Pengecekan Keabsahan Data

a. Interpretasi Data

Interpretasi adalah upaya peneliti untuk memaknakan apa yang telah dipelajari dari data lapangan yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Serangkaian interpretasi kelak akan diintegrasikan ke dalam suatu teori atau satu set rekomendasi kebijakan untuk kemudian dipresentasikan kepada pembaca. Terkait dengan pilihan atas paradigma konstruktivisme, maka gaya interpretasi penelitian ini adalah gaya konstruktivisme, baik terhadap pengalaman yang diungkapkan dengan kata-kata maupun *tacit knowledge* yaitu pemahaman kontekstual yang tidak diartikulasikan, melainkan dimanifestasikan dengan anggukan, gelengan, sikap diam sesaat, humor, beraneka ekspresi wajah.

b. Evaluasi, Teknik Pengecekan Keabsahan, dan Presentasi Data

Evaluasi merupakan suatu penilaian atau pengujian atau *assessment* terhadap interpretasi, yakni dengan membenturkannya pada satu set kriteria. Interpretasi-interpretasi yang berhasil lolos dari evaluasi tersebut kemudian dipresentasikan sebagai temuan dari penelitian. Evaluasi pertama-tama ditujukan untuk memeriksa apakah antara judul/topik, latar belakang atau konteks, permasalahan (fokus studi), proposisi atau tujuan, kerangka analisis, *stand-point*, paradigma, strategi penelitian, metode pengumpulan dan analisis data dan kelak presentasi atau pembahasan, benar terjadi interaksi logis (ada benang merah). Kriteria evaluasi untuk menguji kualitas suatu studi meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) Plausibilitas (masuk akal atau logis); (2) Kredibilitas (dapat dipercaya); (3) Relevansi (keterkaitan atau kesesuaian) dan (4) Urgensi (keterdesakan atau pentingnya).

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada “derajat keterpercayaan” (*level of confidence*) atau *credibility*¹⁰⁹ melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi.¹¹⁰ Melalui teknik pemeriksaan “ketekunan pengamatan” akan diperoleh ciri-ciri dan unsur-unsur yang relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Melalui teknik triangulasi dilakukan dengan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan mengadakan komparasi data dan sumbernya untuk mensistematisasi perbedaan dan persamaan pandangan berdasarkan kualifikasi, situasi sumber saat penyampaian data, dan kesesuaiannya dengan dokumen yang menjadi data penelitian. Triangulasi metode dilakukan dengan mengadakan strategi pengecekan melalui teknik pengumpulan data, observasi partisipatif, dan wawancara mendalam (*indepth interview*) di satu pihak dan teknik pengumpulan data melalui *Focus Group Discussion* (FGD) di pihak lain, khususnya perolehan data dari para pengelola, pengguna dan pemanfaat DBHCHT. Keabsahan data juga diuji melalui teknik *peer group debriefing*, yakni diskusi kelompok untuk membahas masalah-masalah penelitian oleh orang-orang yang memiliki keahlian sejenis atau sejawat.

Setelah dianalisis, dievaluasi serta dicek keabsahannya, data yang telah diperoleh akan dipresentasikan dengan gaya tertentu. Presentasi pada galibnya juga merupakan jalan keluar atau penyelesaian yang disodorkan peneliti bagi permasalahan yang diawal sudah diuraikan. Gaya presentasi yang dipilih untuk penelitian ini adalah gaya *narrative of self* yang dituangkan dalam

¹⁰⁹ Kriteria ini menurut Guba dan Lincoln (1981) dan Patton (1987) berfungsi untuk (1) melakukan *inquiry* sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan dapat diatasi, (2) menunjukkan derajat kepercayaan hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Periksa Lexy Moleong, *Metodology Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 173.

¹¹⁰ Menurut Denzin & Lincoln, triangulasi merefleksikan suatu usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena yang dikaji, karena realitas sesungguhnya tidak akan pernah terungkap. Konsep triangulasi didasarkan pada asumsi bahwa setiap bias yang melekat pada sumber data maupun metode akan dapat dinetralisir apabila digunakan dalam keterkaitannya dengan sumber data dan metode yang lain. Lihat, Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field of Qualitative Research*, dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Hand Book of Qualitative Research*, Sage Publication, California, 1994, hlm. 1-3. Lihat juga dalam M. Antonius Birowo, *Metode Penelitian Komunikasi: Teori dan Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

bentuk laporan penelitian. Narasi dalam bentuk teks akan mendominasi tulisan ini, tetapi juga tidak menutup kemungkinan untuk menyajikan data dalam bentuk tabel statistik, bagan atau ragaan, sebagai data pendukung.

G. Jadwal Riset

No	Jenis Kegiatan	Bl I	Bl II	Bl III	Bl VI	Bl V	Bl VI
1.	Tahap Persiapan						
2.	Penelitian Lapangan - Pengumpulan Data dan Informasi Lapangan						
3.	Pengolahan Data						
4.	Seminar Hasil Penelitian dan Penulisan Draft Laporan Akhir						
5.	Penulisan Laporan dan Penyerahan Laporan						

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Kondisi Sosial Ekonomi Kabupaten Kudus Terkait dengan Penerimaan DBHCHT

Kemiskinan merupakan permasalahan secara global, terlebih pada negara-negara berkembang seperti Indonesia ini, pada tahun 2013 lalu, studi yang dilakukan oleh *gallup*¹¹¹ melakukan penelitian di 131 negara yang ditelitinya, sebanyak satu dari lima orang hidup di bawah tekanan parah kemiskinan dengan pendapatan US\$ 1,25 atau Rp 15.250 per hari . Dalam kondisi tersebut, Bank Dunia mendeklarasikan tujuan barunya untuk menekan tingkat kemiskinan di bawah 3% pada 2030.¹¹²

Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, dalam upaya menanggulangi kemiskinan pemerintah melakukan beberapa strategi penanggulangan kemiskinan berupa: a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang, b. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah. Terdapat beberapa upaya penanggulangan kemiskinan dengan adanya strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dengan :

1. Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;

¹¹¹ www.gallup.com, Gallup delivers forward-thinking research, analytics, and advice to help leaders solve their most pressing problems. Combining more than 75 years of experience with its global reach, Gallup knows more about the attitudes and behaviors of the world's constituents, employees, and customers than any other organization.

¹¹² <http://bisnis.liputan6.com/read/784268/sepertiga-orang-dunia-hidup-menderita-di-bawah-garis-kemiskinan>.

3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil;
4. Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Rencana aksi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kudus dirumuskan secara konkret dalam wujud kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi dalam sistem perencanaan pembangunan Kabupaten Kudus, mulai dari RPJPD Tahun 2005 – 2025, RPJMD Tahun 2010 – 2015, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Aksi Daerah (RAD) *Millenium Development Goals*, serta Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD).

Tingkat kemiskinan di Kabupaten Kudus, Jawa Tengah, pada 2016 mengalami penurunan menjadi 7,65% dibandingkan dengan tingkat kemiskinan pada 2015 yang mencapai 7,73% dari seluruh warga kabupaten kretek itu. Bahkan, Kabupaten Kudus menempati urutan ketiga tingkat Jateng untuk persentase penduduk miskin terendah sebesar 7,65% di tahun 2016.¹¹³ Ida Sodriarini yang mewakili Kepala BPS Kudus Sapto Harjuli Wahyu lalu memaparkan urutan pertama terendah untuk angka kemiskinan di Jateng dipegang Kota Semarang dengan 4,85%, diikuti Kota Salatiga dengan persentase penduduk miskinnya 5,24%. Jika dilihat di kabupaten-kabupaten tetangga, maka Kabupaten Kudus memiliki persentase penduduk miskin paling kecil. Di urutan berikutnya adalah Kabupaten Jepara dengan persentase 8,35% dan Kabupaten Pati sebesar 11,65%. Adapun jumlah penduduk di Kabupaten Kudus pada tahun 2015 sebanyak 831.300 jiwa, sedangkan tahun 2016 naik menjadi 841.500 jiwa.

Jumlah penduduk sejak tahun 2012 hingga 2016 mengalami tren kenaikan, karena tahun 2012 tercatat hanya 800.400 jiwa, kemudian naik menjadi 810.890 jiwa pada tahun 2013 dan naik lagi menjadi 821.110 jiwa pada tahun 2014. Untuk menentukan penduduk miskin,

¹¹³ Pernyataan Kasi Statistik Sosial Ida Sofriarini di Kudus, Senin (28/8/2017) kepada Wartawan SAPA Indonesia.

katanya, bisa dilihat dari garis kemiskinan dengan standar survei pengeluaran makanan dan non makanan. Pada tahun 2015, katanya, ukuran standar kemiskinan ditetapkan sebesar Rp328.404/orang/bulan, sedangkan tahun 2016 naik menjadi Rp 356.951/orang/bulan. Masyarakat yang masuk kategori miskin, katanya, dihitung dari tingkat konsumsinya di bawah 2.100 kilokalori per kapita. Tahun ini, kami juga kembali menggelar survei sosial ekonomi untuk mengetahui jumlah kemiskinan di Kabupaten Kudus

Selain Percepatan Penanggulangan Kemiskinan untuk menanggulangi tingkat kemiskinan yang berada di Kabupaten Kudus, Pemerintah Kabupaten Kudus melakukan program-program antara lain. *Pertama*, Bantuan Sosial terpadu berbasis keluarga, berupa program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) sekarang berubah menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), serta Program Keluarga Harapan (PKH). *Kedua*, Penanggulangan Kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat seperti program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Bantuan Siswa Miskin. *Ketiga*, Perluasan Kesempatan kerja, pemberdayaan tenaga kerja, dan perlindungan sosial, serta penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi dan mikro seperti : pemberian Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Kredit Usaha Bersama (KUBE).

Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kudus, Jawa Tengah, hingga semester pertama tahun 2017 mencapai Rp137,62 miliar atau 39,41 persen dari target selama setahun sebesar Rp 349,19 miliar. Penerimaan asli daerah yang direncanakan sebesar Rp 349,19 miliar itu, berasal dari empat jenis penerimaan. Hal tersebut dinyatakan oleh Bapak Eko Djumartono, SE. selaku Kepala Badan Pengelolaan Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kudus di Kudus, pada bulan September 2018. Keempat jenis penerimaan

tersebut, di antaranya dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

Data terakhir kependudukan tahun 2015 menyebutkan jika jumlah penduduk di Kabupaten Kudus sebanyak 831.303 jiwa dengan luas wilayah sebesar 425,16 kilometer persegi, menjadikan tingkat kepadatan penduduk di Kabupaten Kudus sebesar 1.955 jiwa per kilometer persegi. Untuk mengetahui jumlah penduduk Kudus saat ini, isknews.com mengunjungi Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus. Di sana data kependudukan dihimpun dalam buku Kabupaten Kudus dalam Angka 2017, berikut beberapa ulasan terkait data kependudukan yang tertuang dalam buku tersebut.

Berdasarkan data sensus yang direkam Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus pada tahun 2016 menyebutkan, bahwa jumlah penduduk Kabupaten Kudus pada tahun 2016 sebesar 841.499 jiwa. Dilihat dari banyaknya penduduk berdasarkan jenis kelamin diketahui 414.315 jiwa laki-laki (49,24 persen) dan 427.184 jiwa perempuan (50,76 persen). Data menunjukkan, jumlah penduduk perempuan lebih banyak, dibandingkan jumlah penduduk laki-laki. Bila dilakukan perbandingan rasio jumlah penduduk laki-laki dan perempuan didapatkan hasil 96,99, yang menunjukkan bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 97 penduduk laki-laki. Hal senada terjadi di setiap kecamatan di Kabupaten Kudus yang memiliki rasio jenis kelamin berkisar antara 94,24 hingga 98,30.

Jika dilihat berdasarkan penyebaran penduduk di Kabupaten Kudus, daerah dengan jumlah penduduk tertinggi ada di Kecamatan Jati, yakni sebanyak 108.103 jiwa. Disusul Kecamatan Jekulo sebanyak 107.336 jiwa dan Kecamatan Dawe sebanyak 107.00 jiwa. Sedangkan untuk daerah dengan jumlah penduduk terkecil ada di Kecamatan Bae yakni sebanyak 72.627 jiwa. Meskipun demikian, luas wilayah Kecamatan Bae yang cukup kecil

yakni sebesar 23,32 kilometer persegi menjadikan wilayah ini termasuk kedalam daerah dengan tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi.

Beranjak ke tingkat kepadatan penduduk di Kabupaten Kudus, masih didominasi oleh daerah di pusat Kota, seperti Kecamatan Kudus. Dengan luas wilayah terkecil yaitu sebesar 10,47 kilometer persegi dengan jumlah penduduk mencapai 98.363 jiwa, menjadikan Kecamatan Kudus sebagai daerah dengan tingkat kepadatan penduduk tertinggi di Kabupaten Kudus, yakni sebesar 9.392 jiwa per kilometer persegi.

B. Kebijakan Pengaturan (formulasi) Penggunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) Terkait Dengan Program Pembinaan Lingkungan Sosial

Sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Pejabat pada Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai unsur pelaksana dari kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) baik kebijakan jangka panjang untuk masa waktu 20 tahun (RPJPD), Menengah untuk masa waktu 5 tahun (RPJMD) dan Pendek untuk masa tahunan (RKPD) Dengan kedudukan sebagai pelaksana tersebut maka baik tidaknya program yang dibuat dari aspek teknis ditentukan oleh kualitas birokrat itu sendiri, akan tetapi dari aspek kebijakan ditentukan oleh Kepala Daerah dan DPRD.

Berdasarkan fakta tersebut dalam tataran kebijakan penuntasan kemiskinan ini, maka Pemerintah Daerah baik eksekutif, legislatif dan birokrat menindaklanjuti dengan langkah kongkrit melalui komitmen, kebijakan-

program-kegiatan yang terstruktur, dukungan sumber daya-dana dan politik serta kejujuran-keihlasan untuk memerangi kemiskinan di daerah. Langkah-langkah kongkrit tersebut misalnya dengan menumbuhkan kejujuran dan profesionalisme birokrat, menyempurnakan dan memantapkan manajemen pengelolaan di daerah; memantapkan dan mengembangkan program pro-orang miskin oleh pemerintah daerah dan memantapkan komitmen politik terhadap program penuntasan kemiskinan di daerah. Keempat langkah ini haruslah dijalankan oleh Pemerintah Daerah untuk mendapatkan dukungan riil pembiayaan dari Pemerintah Pusat melalui berbagai Kementerian Negara yang terkait serta untuk mendapatkan dukungan dari berbagai elemen baik swasta dan masyarakat.

Dari aspek dukungan sumber daya dana, pemerintah daerah dapat menggunakan DBHCHT untuk mendukung langkah-langkah strategis dalam pengentasan kemiskinan. Kebijakan alokasi DBHCHT pun masih menjadi masalah terutama tentang alokasi dana dan penyerapannya yang tidak maksimal. Di samping itu, masalah penyusunan berbagai kebijakan program kemiskinan selama ini masih ditemukan kesalahan dalam pendekatan (paradigma) baik didalam perumusan kebijakan, strategi, program dan kegiatan yang masih berpijak pada *blueprint approach* sebagaimana lazim diterapkan pada bidang-bidang teknik, sedangkan kemiskinan adalah masalah sosial-ekonomi. Langkah berikutnya adalah pentingnya mengubah pola sikap pejabat melihat para pihak yang terlibat dalam pengentasan kemiskinan. Seringkali si-miskin hanya dianggap sebagai objek belaka. Pola pikir ini dapat diubah kearah

proses pemberdayaan terhadap kaum miskin yang tidak hanya sebagai objek tetapi juga si-miskin dijadikan sebagai subjek.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Kudus Tahun 2017 merupakan pelaksanaan tahun ke-4 RPJMD Kabupaten Kudus Tahun 2013-2018. Penyusunan RKPD Tahun 2017 berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008. Penyusunan RKPD Kabupaten Kudus mengacu pada RPJPD Kabupaten Kudus Tahun 2005-2025, RPJMD Kabupaten Kudus Tahun 2013-2018, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2016, dan RKPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016. Sebagaimana tercantum dalam RPJMD, cita-cita pembangunan Kabupaten Kudus yang ingin dicapai dalam kurun waktu tahun 2013-2018 yaitu “Terwujudnya Kudus Yang Semakin Sejahtera”. Pembangunan pada tahun 2016 RPJMD diarahkan untuk melanjutkan tahapan pembangunan tahun sebelumnya yang belum selesai. Tema pembangunan Kabupaten Kudus tahun 2017 yaitu : “Peningkatan kualitas pelayanan dasar dan publik serta perekonomian daerah dengan didukung infrastruktur yang memadai.” Arah kebijakan pembangunan difokuskan untuk pengembangan fasilitasi permodalan UMKM dan perluasan pemasaran produk UMKM, peningkatan mutu pendidikan, perluasan pelayanan kesehatan, peningkatan kompetensi tenaga kerja,

pengembangan infrastruktur dan sarpras penunjang, penguatan birokrasi pemerintahan dan peningkatan pelayanan publik serta pelestarian budaya daerah. Di samping itu dalam peningkatan infrastruktur diupayakan pendekatan kewilayahan dengan prioritas tahun 2016 di Kecamatan Kaliwungu, Kecamatan Mejobo dan Kecamatan Bae. Fokus pembangunan diarahkan untuk percepatan pencapaian target dan prioritas sasaran pembangunan pada 4 (empat) pilar pembangunan, meliputi : (1) pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat; (2) mewujudkan wajib belajar 12 (dua belas) tahun yang terjangkau dan berkualitas; (3) tersedianya fasilitas dan pelayanan kesehatan yang murah dan terjangkau; dan (4) perlindungan usaha dan kesempatan kerja secara luas dan menyeluruh. Selain itu pembangunan juga difokuskan pada peningkatan kualitas SDM yang religius dan berbudaya serta memiliki kompetensi dan daya saing global.

Adapun dengan penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, maka Peraturan Bupati Kudus Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus sudah tidak relevan lagi, sehingga perlu diperbaharui atau diganti. Kebijakan pengaturan mengenai penggunaan DBHCHT di Kabupaten Kudus dapat dilihat dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 sebagai Revisi UU 11/1995 tentang Cukai dan Peraturan Bupati Kudus Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Di Kabupaten Kudus. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa: (1) Pengelolaan DBHCHT dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai prioritas dan karakteristik daerah. (2) Pengelolaan DBHCHT di Kabupaten Kudus dilaksanakan oleh

Perangkat Daerah terkait sesuai kebutuhan dibawah koordinasi Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat. (3) Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat dalam melaksanakan koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh Kepala Bagian Perekonomian selaku Sekretariat. (4) Pedoman Pengelolaan DBHCHT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Bupati ini.

Senada dengan hal tersebut, terdapat Keputusan Bupati Nomor 7 Tahun 2018 tentang penetapan alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau di kabupaten Kudus tahun 2018. Beberapa kebijakan peraturan terkait dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Peningkatan Kualitas Bahan Baku;
2. Pembinaan Industri;
3. Pembinaan Lingkungan Sosial;
4. Sosialisasi Ketentuan di bidang Cukai;
5. Pemberantasan Barang Kena Cukai Ilegal;

Berdasarkan hal diatas, penggunaan alokasi DBHCHT Kabupaten Kudus juga mendukung pencapaian tujuan pengenaan cukai hasil tembakau (CHT) yaitu:

1. Pengendalian Konsumsi;
2. Pengawasan Peredaran;
3. Mitigasi Dampak Negatif;
4. Optimalisasi Penerimaan Negara;

Dalam pengelolaan alokasi dana bagi hasil cukai tembakau DBHCHT di Kabupaten Kudus untuk tahun anggaran tahun 2016, 2017, dan 2018 tampak sekali adanya alokasi

anggaran pada beberapa SKPD yang digunakan untuk program penguatan perekonomian dalam rangka pengentasan kemiskinan. Daftar alokasi anggaran tersebut dapat dilihat dalam lampiran laporan penelitian ini. Hasil wawancara dengan Bapak Eko Djumartono, SE selaku Kepala Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

Tabel 1

Daftar pengelola alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBHCHT) kabupaten Kudus tahun anggaran 2018 :

No	SKPD	KEGIATAN	APBD PERUBAHAN
1	RSU	Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan menyediakan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok	21.799.990.000
		Pengadaan alat-alat kesehatan rumah sakit	5.000.000.000
2	DinsosKB	Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan usaha bagi perempuan	2.000.000.000
3	NekerPerinkop	Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan industri berbasis teknologi	529.325.000
		Pembinaan kemampuan dan ketrampilan kerja masyarakat di lingkungan IHT	8.912.000.000
		Penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau melalui Pengadaan Peralatan Ketrampilan	250.000.000
		Penguatan sarana dan prasarana Kelembagaan Pelatihan bagi Tenaga Kerja Industri Hasil Tembakau melalui Pemeliharaan Sarpras BLK	243.000.000
		Penguatan Sarana dan Prasarana Kelembagaan Pelatihan bagi Tenaga kerja IHT Melalui Rehabilitasi Sedang/Berat Sarpras BLK	4.475.000.000
		Penyebarluasan Informasi Bursa Tenaga Kerja(DBHCHT)	390.000.000
		Pengembangan Kelembagaan Produktivitas dan Pelatihan Kewirausahaan (DBHCHT)	300.000.000
		Peningkatan Produktivitas Sektor Formal dan Informal (DBHCHT)	200.000.000
		Pembinaan kemampuan ketrampilan kerja masyarakat di lingkungan IHT (DBHCHT)	425.000.000
		Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan usaha mikro kecil dan menengah	743.860.000
		Pengembangan sarana laboratorium uji dan pengembangan	675.675.000

		metode pengujian	
		Penguatan ekonomi masyarakat dilingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan mengurangi pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pembinaan ketrampilan industri hulu hilir	2.200.000.000
4	Satpol PP	Pemberantasan barang kena cukai ilegal	200.000.000
5	Dis Dag sar	Pembangunan Promosi Perdagangan Internasional (DBHCHT)	-
		Promosi Perdagangan Regional (DBHCHT)	-
6	Dinas PKPLH	Penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu kepada analisis dampak lingkungan	200.000.000
		Rehab/Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan/KWh Meter	-
		Penataan RTH	-
		Pemeliharaan RTH	-
7	Pariwisata	Pembinaan Kemampuan dan Ketrampilan kerja masyarakat di Desa Wisata di lingkungan IHT (DBHCHT)	100.000.000
8	Dinas PUPR	Pembangunan Jalan	22.150.000.000
		Rehabilitasi/pemeliharaan Jalan	11.800.000.000
		Pembangunan Saluran Drainase/Gorong-Gorong	4.675.000.000
		Rehabilitasi/Pemeliharaan Saluran Drainase/Gorong-Gorong	3.481.934.000
		Pembangunan/Peningkatan Infrastruktur	-
9	Dinas Kominfo	Penyebarluasan Informasi Pembangunan Daerah	-
10	Dinas PUPR	Pembangunan Jembatan	6.500.000.000
		Pembangunan Turap/Talud/Bronjong	2.835.000.000
		Pembangunan/Peningkatan Infrastruktur	-
		Pemeliharaan dan Rehabilitasi Embung	-
		Pembangunan Reservoir Pengendali Banjir	-
		Rehabilitasi/pemeliharaan Jembatan	3.150.000.000
		Rehabilitasi/pemeliharaan Talud/Bronjong	-
		Rehabilitasi/pemeliharaan Jaringan Irigasi	-
		Rehabilitasi/pemeliharaan Normalisasi Saluran sungai	-
11	Dishub	Pembangunan Terminal Wisata	-
12	DKK	Pengadaan, Peningkatan, dan Perbaikan Sarana dan Prasarana Puskesmas dan Jaringannya	6.890.473.000
		Pelayanan Kesehatan Gratis Puskesmas dan Jaringannya	-
		Pemeliharaan Rutin/Berkala Gedung Kantor	200.640.000
		Pemeliharaan Sedang/Berat Gedung Kantor	-
		Pelayanan Kesehatan penduduk miskin dipuskesmas dan jaringannya	6.420.550.000
		Pengadaan sarana dan prasarana puskesmas	41.154.200.000
13	Budpar	Pengembangan Sarana Prasarana Situs Pati Ayam	-
		Peningkatan Pengelolaan UPTD Obyek Wisata Colo	-
		JUMLAH	157.901.647.000

Peraturan Bupati Kudus No 7/2018 Tentang Penetapan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus tahun 20118 jika dijabarkan akan dapat diketahui beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah terkait dengan penyerapan kegiatan yang dilakukan sebagai pengaplikasian dari penggunaan DBHCHT, dengan penjabarannya sebagai berikut:

1. Peningkatan Kualitas Bahan Baku, dapat dilakukan melalui berberapa kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan bahan baku (tembakau) yang berkualitas, kegiatan tersebut diantaranya:
 - a. Standarisasi kualitas bahan baku;
 - b. Bahan baku dengan kadar nikotin rendah;
 - c. Sarana laboratorium uji dan metode pengujian;
 - d. Penanganan panen dan pasca panen bahan baku;
 - e. Kelembagaan kelompok tani bahan baku industri HT;
2. Pembinaan Industri, dengan tujuan yang akan dicapai berupa teridentifikasinya sarana dan prasarana produksi serta distribusi rokok, yaitu:
 - a. Pendataan mesin peralatan industri;
 - b. Penerapan HAKI;
 - c. Pembentukan kawasan industri HT;
 - d. Pemetaan industri HT;
 - e. Kemitraan UKM & UB dlm pengadaan bahan baku;
 - f. Penguatan Kelembagaan asosiasi IHT;
 - g. Penerapan GMP;

3. Pembinaan Lingkungan Sosial, dalam hal pembinaan lingkungan sosial dapat dibagi kedalam 6 kegiatan yaitu:
- a. Kemampuan & ketrampilan kerja masyarakat
 - b. Manajemen limbah industri HT → AMDAL
 - c. Kawasan tanpa asap rokok & tempat khusus merokok
 - d. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dng penyediaan fasilitas perawatan kesehatan akibat dampak rokok
 - e. penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau
 - f. Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri HT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dilaksanakan antara lain melalui bantuan permodalan dan sarana produksi

Dari ke-6 (enam) kegiatan tersebut tujuan yang ingin dicapai mencakup 4 (empat) sektor yaitu:

- a) Lingkungan yaitu Mencegah pencemaran/perusakan lingkungan;
- b) Tenaga Kerja dengan harapan adanya Alih Profesi Petani Tembakau dan Tenaga Kerja IHT;
- c) Kesehatan berupa Pembentukan KTR serta Rehabiltasi dan Perawatan akibat dampak rokok (tindakan kuratif), dan yang terakhir adalah dalam bidang;
- d) Perekonomian Masyarakat dalam hal ini tujuan yang ingin dicapai berupa Pengentasan kemiskinan, Mengurangi pengangguran, Mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

4. Sosialisasi Cukai yaitu dengan menyampaikan ketentuan bidang cukai kepada masyarakat baik secara insidental maupun periode waktu tertentu, sehingga Kepatuhan Masyarakat terhadap aturan Cukai dan Optimalisasi Penerimaan negara.
5. Pemberantasan Cukai Ilegal dalam kasus pemberantasan cukai ilegal pemerintah memiliki tujuan berupa Tersedianya Informasi pelanggaran ketentuan terkait pita cukai. Oleh karena itu dibutuhkan beberapa langkah yang harus ditempuh oleh pemerintah yaitu:
 - a. pengumpulan informasi hasil tembakau yang dilekati pita cukai palsu di peredaran atau tempat penjualan eceran .
 - b. pengumpulan informasi hasil tembakau yang tidak dilekati pita cukai di peredaran atau tempat penjualan eceran.

C. Kemampuan Produk Pengaturan Penggunaan Alokasi DBHCHT Untuk Mengarahkan Pemerintah Kabupaten Kudus Melaksanakan Program Pembinaan Lingkungan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan.

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa Pemerintah Kabupaten Kudus dapat dinilai cukup responsif terhadap persoalan penerimaan dan penggunaan dana alokasi DBHCHT. Sikap responsif tersebut ditunjukkan dengan secara terstruktur mengambil langkah-langkah strategis penggunaan alokasi DBHCHT untuk menyelesaikan persoalan pembangunan, misalnya persoalan pengentasan kemiskinan. Berdasarkan penelitian lapangan, beberapa peraturan tersebut di atas mampu mengarahkan pemerintah setempat melalui SKPD-SKPD dan masyarakat untuk bersama-sama bergerak menganggulangi kemiskinan di Kudus melalui beberapa program pemberdayaan masyarakat melalui:

- 1) Pelatihan Petani dan Pelaku Agribisnis
- 2) Fasilitasi Peningkatan Kemampuan Kelompok Tani Melalui SLPHT (DBHCHT)

- 3) Fasilitas Sarpras Pangan Masyarakat di Lingkungan Sosial Tembakau.
- 4) Fasilitas Kemitraan Usaha, Teknologi dan
- 5) Pemasaran Pelaku Utama
- 6) Penyusunan Program Penyuluhan Pertanian
- 7) Pengembangan Agribisnis peternakan
- 8) Penyuluhan teknologi tepat guna
- 9) Penyediaan sarana produksi pertanian/perkebunan
- 10) pengadaan sarana dan prasarana teknologi pertanian /perkebunan tepat guna
- 11) Sosialisasi diversifikasi usaha tani non tembakau
- 12) Pengembangan Diversifikasi Tanaman dan Pengolahan Pangan
- 13) Sosialisasi Investasi Usaha Ekonomi Alternatif Bagi Masyarakat di Lingkungan Sosial Tembakau
- 14) Fasilitas Bantuan Alat-alat Pertanian dan Alat Pengolahan Umbi-umbian di Lingkungan Petani Tembakau
- 15) Bantuan gabah lumbung desa di lingkungan IHT
- 16) Fasilitas Pemberdayaan Masyarakat Miskin di wilayah penghasil tembakau
- 17) Penguatan ekonomi dan masyarakat dalam rangka mengurangi pengangguran dan penanggulangan kemiskinan
- 18) Peningkatan ketrampilan lembaga ekonomi desa
- 19) Penyusunan master Plan Pertembakauan di kab. Kudus
- 20) Peningkatan edukasi & komunikasi Masyarakat di bidang Lingkungan
- 21) Fasilitas Peningkatan Kemampuan Kelompok Tani melalui SLPHT
- 22) Pengembangan Agribisnis di Kawasan Tembakau.
- 23) pengembangan intensifikasi tanaman padi palawija
- 24) Pengembangan Komoditas Unggulan
- 25) Pengembangan Tanaman Buah-buahan di Kawasan Tembakau
- 26) Pembinaan pertanian organik hortikultura
- 27) Pembinaan lingkungan sosial petani penghasil tembakau
- 28) Fasilitas bantuan bibit unggul kelapa kopyor di wil. Temb.
- 29) Diversifikasi usaha tani non tembakau
- 30) Bantuan Alat Prosesing Kopi di Wilayah tembakau
- 31) Fasilitas penyediaan sarana teknologi budidaya tembakau
- 32) Fasilitas pembangunan prasarana jalan produksi dan talud jalan produksi di kawasan tembakau
- 33) Diversifikasi usaha tani petani tembakau dengan tanaman tebu
- 34) Pendistribusian bibit ternak kepada petani tembakau
- 35) Peningkatan ketrampilan pembibitan bagi petani tembakau
- 36) Bantuan Distribusi Peralatan Sarana dan Prasarana Perkebunan Bagi Petani Tembakau/Distribusi bibit tanaman 'teh bagi petani tembakau
- 37) Diversifikasi usaha tani tembakau dengan komoditas biofarmaka
- 38) Distribusi Alat-alat Pertanian bagi petani tembakau
- 39) Distribusi bibit tanaman kayu & buah buahan pd wilayah penghasil tembakau
- 40) Fasilitas Mini kios bagi pedagang kaki lima dan asongan di lingkungan IHT
- 41) Pelatihan manajemen pemasaran dan fasilitas lemari etalase bagi UKM Batik Kudus di Lingkungan IHT
- 42) Pembinaan bagi pedagang kecil di lingkungan industri hasil tembakau

- 43) fasilitasi Vitrin (lemari kaca) bagi pedagang kaki lima dan asongan di lingkungan sosial industri hasil tembakau
- 44) Fasilitasi peralatan usaha bagi pedagang kaki lima dan asongan di lingkungan sosial industri hasil tembakau
- 45) Fasilitasi peralatan usaha jasa tambal ban di lingkungan sosial IHT
- 46) fasilitasi gerobak minuman dan gerobak makanan bagi pedagang kaki lima dilingkungan sosial IHT
- 47) Fasilitasi tenda bagi pedagang kaki lima dan asongan di lingkungan sosial industri hasil tembakau;
- 48) Pelatihan menjahit dan pengadaan alat jahit
- 49) Pelatihan dan pembinaan produksi berbasis tepung tapioka dan gandum dan fasilitasi peralatan produksi di lingkungan IHT
- 50) Fasilitasi diversifikasi produk berbasis ketela pohon dan fasilitasi peralatan produksi di lingkungan sosial industri hasil tembakau
- 51) Pelatihan produksi dan fasilitasi P-IRT bagi industri makanan dan minuman di lingkungan Sosial Hasil Tembakau
- 52) Pelatihan pembuatan olahan pangan berbasis produk buah-buahan dan fasilitasi peralatan produksi dilingkungan sosial industri hasil tembakau
- 53) pembinaan kemampuan produksi industri kecil dan menengah di lingkungan sosial industri hasil tembakau
- 54) Penerapan standarisasi industri hasil tembakau
- 55) Fasilitasi peralatan produksi industri kecil
- 56) Pelatihan pola desain batik
- 57) Pelatihan pengolahan limbah malam batik
- 58) Fasilitaasi peralatan perbengkelan dilingkungan IHT
- 59) Pelatihan pembuatan paving plok dan vasilitasi peralatan paving blok
- 60) pembinaan kemampuan penerapan teknologi ramah lingkungan di lingkungan sosial industri tembakau
- 61) Pemanfatan limbah kelapa untuk pengembangan industri kretaif bagi masyarakat di lingkungan sosial IHT
- 62) Pelatihan Teknik Pembuatan Pengemasan Aneka Criping dan Fasilitasi Peralatan di Lingkungan Sosial IHT
- 63) Pelatihan Pembuatan Souvenir Bahan Alam dilingkungan IHT
- 64) fasilitasi kemudahan formalisasi badan usaha kecil menengah
- 65) Fasilitasi pengembangan UKM
- 66) Pelatihan kewirausahaan UMKM
- 67) Pelatihan manajemen pengelolaan koperasi/KUD
- 68) Fasilitasi bintek pengembangan usaha UMKM di lingk. IHT
- 69) Penyelenggaraan Pembinaan Industri rumah tangga, industri kecil dan industri menengah
- 70) Bantuan Modal perkuatan kelembagaan koperasi
- 71) Pengembangan UMKM melalui diversifikasi usaha koptan
- 72) Pengembangan sarana dan prasarana budidaya perikanan
- 73) Pengembangan usaha perikanan Budi daya air tawar
- 74) Pengembangan usaha perikanan Budi daya airpayau
- 75) Pengembangan pembudidayaa ikan air tawar

- 76) Pengembangan usaha pembenihan rakyat
- 77) Optimalisasi budidaya bandeng di lingkungan IHT
- 78) Pengembangan Usaha Mina Pedesaan di lingkungan IHT
- 79) pengembangan sarpras pengolahan dan pemasaran hasil perikanan
- 80) Pengembangan & peningkt produk bernilai tambah hasil perikanan
- 81) Fasilitasi Pelayanan Usaha Perikanan di Lingkungan tembakau
- 82) Pelatihan & pembinaan pembudidaya ikan
- 83) Pembangunan/Rehabilitasi jalan produksi budidaya air payau di daerah tembakau
- 84) Pengembangan kelembagaan dan pelatihan kewirausahaan
- 85) Pendidikan dan pelatihanketrampilan bagi pencari kerja
- 86) Pemberian fasilitasi dan mendorong sistem pendanaan pelatihan berbasis masyarakat
- 87) Pemberian Kerja Darurat (PKD) Rehabilitasi saluran
- 88) Pemberdayaan Masyarakat Melalui Padat Karya Infrastruktur
- 89) Pemberdayaan Masyarakat Melalui Padat Karya Produktif
- 90) pengadaan Sarana dan Prasarana Balai Latihan Kerja (las dan elektronik)
- 91) Tindakan Kuratif dan Rehabilitatif bagi penderita akibat dampak asap rokok
- 92) Peningkatan Sarana dan Prasarana alkes penyakit paru
- 93) Pemberian stimulan untuk balita penderita ISPA akibat asap rokok
- 94) Pembangunan dan pengadaan Sarpras Klinik Padar
- 95) Pembangunan Gedung Rontgen Griya Sehat
- 96) Pengadaan alat rontgen
- 97) Fasilitasi Promosi Produk Pangan UMKM sebagai Alih profesi di lingk. IHT
- 98) Fasilitasi Promosi Produk Kerajinan UMKM sebagai AlihProfesi di Lingkungan IHT
- 99) Fasilitasi Promosi Produk Unggulan UMKM sebagai Alih Profesi di Lingkungan IHT
- 100) Fasilitasi Promosi Produk UMKM Kabupaten Kudus di tingkat Nasional sebagai alih profesi di lingkungan sosial tembakau

Evaluasi terhadap penyerapan DBHCHT akan dilakukan terhadap alokasi DBHCHT pada tahun anggaran 2017, mengingat TA 2018 sedang berjalan. Tingkat penyerapan dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBHCHT) yang diterima Kabupaten Kudus, Jawa Tengah, pada tahun 2017 mencapai Rp190,144 miliar atau 94,7 persen. Sementara berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Eko Djumartono, SE., mendapatkan hasil terkait alokasi DBHCHT Kudus tahun 2017 sebesar Rp203,055 miliar, sebagaimana tertuang dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Alokasi Dana DBHCHT Kabupaten Kudus TA 2017

No	SKPD	KEGIATAN	PERUBAHAN APBD
1	RSU	Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan menyediakan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok	-
2	DinsosKB	Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan usaha bagi perempuan	558.300.000
3	NekerPerinkop	Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan industri berbasis teknologi	1.470.000.000
		Pembinaan kemampuan dan ketrampilan kerja masyarakat dilingkungan IHT	9.055.000.000
		Penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau melalui Pengadaan Peralatan Ketrampilan	1.000.000.000
		Penguatan sarana dan prasarana Kelembagaan Pelatihan bagi Tenaga Kerja Industri Hasil Tembakau melalui Pemeliharaan Sarpras BLK	775.000.000
		Penguatan Sarana dan Prasarana Kelembagaan Pelatihan bagi Tenaga kerja IHT Melalui Rehabilitasi Sedang/Berat Sarpras BLK	1.950.000.000
		Penguatan Sarana dan Prasarana Kelembagaan Pelatihan Bagi Tenaga Kerja IHT melalui Perluasan Lahan BLK	-
		Penyebarluasan Informasi Bursa Tenaga Kerja(DBHCHT)	-
		Pengembangan Kelembagaan Produktivitas dan Pelatihan Kewirausahaan (DBHCHT)	-
		Peningkatan Produktivitas Sektor Formal dan Informal (DBHCHT)	-
		Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan wirausaha dan padat karya (DBHCHT)	1.250.000.000
		Pembinaan kemampuan ketrampilan kerja masyarakat di lingkungan IHT (DBHCHT)	1.000.000.000
		Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan usaha mikro kecil dan menengah	1.000.000.000
		Pengembangan sarana laboratorium uji dan pengembangan metode pengujian	450.000.000
		Penguatan ekonomi masyarakat dilingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan mengurangi pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui	2.300.000.000

		pembinaan ketrampilan industri hulu hilir	
5	Satpol PP	Pemberantasan barang kena cukai ilegal	200.000.000
6	Dinas pertanian dan Pangan	Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan IHT dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan bibit ternak	-
		Promosi atas Hasil Produksi Pertanian/Perkebunan Unggulan Daerah	-
7	Dis Dag sar	Pembangunan Promosi Perdagangan Internasional (DBHCHT)	1.610.000.000
		Promosi Perdagangan Regional (DBHCHT)	150.000.000
8	Dinas PKPLH	Penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu kepada analisis dampak lingkungan	150.000.000
		Rehab/Pemeliharaan Lampu Penerangan Jalan/KWh Meter	9.630.000.000
		Pembayaran Langganan Lampu Penerangan	10.099.992.000
		Pengkajian Dampak Lingkungan	200.000.000
		Pemeliharaan RTH	472.900.000
		Pengembangan Teknologi Pengolahan Persampahan	200.000.000
		Koordinasi Perencanaan Penanganan Perumahan	22.800.000
9	Pariwisata	Pembinaan Kemampuan dan Ketrampilan kerja masyarakat di Desa Wisata di lingkungan IHT (DBHCHT)	200.000.000
		Pelestarian dan Aktualisasi Adat Budaya Daerah	30.000.000
		Peningkatan Pemanfaatan Teknologi Informasi Dalam Pemasaran Pariwisata	110.820.000
		Pelaksanaan Promosi Pariwisata Nusantara Di Dalam dan Di Luar Negeri	200.000.000
		Peningkatan Pengelolaan UPTD Obyek Wisata Colo	720.656.000
		Peningkatan Pengelolaan Museum kretek	500.000.000
		Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Profesionalisme Bidang Pariwisata	100.000.000
		Peningkatan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengembangan Kemitraan Pariwisata	150.000.000
		Pengembangan Sarana Prasarana Situs Patiayam	200.000.000
		Pengembangan Taman Budaya	200.000.000
10	Dinas PUPR	Pembangunan Jalan	51.435.813.000
		Rehabilitasi/pemeliharaan Jalan	36.493.365.000
		Pembangunan Saluran Drainase/Gorong-Gorong	9.134.000.000
		Rehabilitasi/Pemeliharaan Saluran Drainase/Gorong-Gorong	1.050.000.000
		Pembangunan/Peningkatan Infrastruktur	5.427.097.000
11	Dinas Kominfo	Penyebarluasan Informasi Pembangunan Daerah	12.591.057.000
12	Dinas PUPR	Pembangunan Jembatan	15.475.000.000
		Pembangunan Turap/Talud/Bronjong	14.118.000.000

14	Bagian Umum	Pembangunan Bangunan Pelengkap Gedung Kantor	2.500.001.000
15	Dishub	Rehabilitasi/Pemeliharaan Terminal/Pelabuhan	766.700.000
		Rehabilitasi/Pemeliharaan Rambu-Rambu Lalu Lintas/Marka Jalan/Pagar Pengaman Jalan	132.050.000
16	Dinas PTSP	Pengembangan System Informasi Penanaman Modal	290.840.000
17	Dinas PMD	Pengadaan Peralatan Gedung Kantor	320.000.000
		Pelatihan Aparatur Pemerintah Desa Dalam Bidang Pengelolaan Keuangan Desa	138.680.000
18	Setwan	Peningkatan Kapasitas Pimpinan dan Anggota DPRD	5.299.060.000
		Kegiatan Reses	140.735.000
		Penyebarluasan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	297.000.000
		Rapat-Rapat Alat Kelengkapan Dewan	60.120.000
		Rapat-Rapat Paripurna	50.000.000
		Bimbingan Teknis	131.500.000
		Pendidikan latihan formal	63.000.000
19	Bepelitbangda	Penyusunan Rancangan RKPD	525.022.000
20	Dalbang	Pelayanan ULP	610.600.000
JUMLAH			203.005.108.000

Dari alokasi dana cukai sebesar itu, terbagi menjadi dana block grant yang nilainya Rp76,99 miliar dan spesifik grant sebesar Rp126,06 miliar. Untuk realisasi penyerapan dana cukai khusus block grant sebesar Rp70,02 miliar atau 94,11 persen, sedangkan spesifik grant terealisasi sebesar Rp120,12 miliar atau 95,29 persen. Penyerapan anggaran dari dana cukai tersebut tergolong tinggi karena hampir mendekati 100 persen. Realisasi penyerapan memang tidak mungkin bisa mencapai angka 100 persen karena ada sisa lelang atau tender. Setiap proyek kegiatan anggaran yang dialokasikan biasanya berdasarkan hasil prediksi maksimal, sedangkan proses lelang bisa lebih rendah dari plafon anggaran sehingga sisa lelang dimungkinkan ada.

Dapat dikatakan bahwa secara umum pelaksanaan proyek pembangunan di Kabupaten Kudus yang didukung anggaran dari DBHCHT berjalan dengan baik, terbukti dari realisasi penyerapannya yang tergolong tinggi. Hasil evaluasi oleh Gubernur Jateng maupun Kementerian Keuangan, kata dia, penggunaan dana cukai di Kabupaten Kudus selama 2017

tidak ada catatan karena semua terlaksana sesuai ketentuan. Dalam penganggaran tahun 2017 Pemkab Kudus mengacu ketentuan dari pemerintah bahwa penggunaan dana bagi hasil cukai dan hasil tembakau sebagian bisa digunakan sesuai kebutuhan daerah. Untuk itu, tingkat penyerapan anggaran, khususnya dana cukai bisa maksimal. Ketika masih mengacu aturan sebelumnya, penggunaan DBHCHT dibatasi untuk lima kegiatan sehingga tingkat penyerapan kurang maksimal. Lima kegiatan tersebut, di antaranya untuk peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai dan pemberantasan barang cukai ilegal. Aturan tersebut saat ini ada perubahan, karena sebagian hanya boleh untuk mendukung kegiatan yang menunjang di bidang kesehatan. Namun, penyerapannya tidak bisa maksimal seperti tahun 2017 yang sebagian bisa digunakan untuk mendukung program kegiatan sesuai kebutuhan maupun karakteristik daerahnya masing-masing. Sebelumnya, Pemkab Kudus juga mengusulkan penggunaan DBHCHT diserahkan ke masing-masing daerah sesuai konsep dana bagi hasil (block grant) sehingga akselerasi pembangunan di daerah bisa lebih cepat dan sesuai kebutuhan serta karakteristik masyarakat setempat.

Dana bagi hasil cukai dan hasil tembakau tahun 2017, digunakan untuk mendukung program kegiatan dari 14 SKPD. Dari sejumlah SKPD, anggaran terbesar diterima Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sebesar Rp 133,13 miliar, disusul Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian dan Koperasi UKM mendapatkan anggaran sebesar Rp 20,3 miliar, dan Dinas Perumahan Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Rp 11,143 miliar dan Sekretaris DPRD Kudus. SKPD lainnya mendapatkan anggaran secara bervariasi, mulai dari Rp 500 juta hingga Rp 6,04 miliar.

Mengacu pada Peraturan Bupati Kabupaten Kudus Nomor 32 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM yang menerima anggaran DBHCHT tahun anggaran 2017 sebesar Rp 20.250.000.000,00 salah satunya digunakan untuk melaksanakan program pelatihan. Pemerintah Kabupaten Kudus mengelola DBHCHT sebagai program nasional yang dilaksanakan oleh masing-masing daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Program pelatihan ini bertujuan untuk penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran dan pertumbuhan ekonomi daerah. Maka dengan adanya DBHCHT ini dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama pada buruh rokok yang menjadi pengangguran akibat adanya PHK maupun buruh rokok yang masih aktif, keluarga buruh rokok, hingga masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dengan melaksanakan kegiatan program pelatihan sebagai wujud pembinaan kemampuan dan ketrampilan kerja.

Menurut keterangan Kepala Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Eko Djumartono, pada alokasi DBHCHT Kabupaten Kudus tahun anggaran 2017, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM menerima pagu anggaran sebesar Rp 20.250.000.000,00. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka Dinas atau SKPD terkait melakukan program atau kegiatan yang sesuai dengan aturan untuk mendanai kelompok kegiatan di lingkungan industri hasil tembakau (IHT). Program yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM masuk ke dalam kategori kelompok kegiatan program pembinaan lingkungan sosial. Program pembinaan lingkungan sosial merupakan kegiatan-kegiatan pembinaan kemampuan dan keterampilan kerja, penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu pada AMDAL, penyediaan

fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak rokok, penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja, penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Melalui program pembinaan lingkungan sosial tersebut, maka Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM menetapkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) sebagai penggunaan DBHCHT tahun anggaran 2017. Pada alokasi DBHCHT Kabupaten Kudus tahun anggaran 2017, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM menerima pagu anggaran sebesar Rp 20.250.000.000,00. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka Dinas atau SKPD terkait melakukan program atau kegiatan yang sesuai dengan aturan untuk mendanai kelompok kegiatan di lingkungan industri hasil tembakau (IHT).

Program yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM masuk ke dalam kategori kelompok kegiatan program pembinaan lingkungan sosial. Program pembinaan lingkungan sosial merupakan kegiatan-kegiatan pembinaan kemampuan dan keterampilan kerja, penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu pada AMDAL, penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak rokok, penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja, penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Melalui program pembinaan lingkungan sosial tersebut, maka Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM menetapkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) sebagai penggunaan DBHCHT tahun anggaran 2017.

Penyerapan dana DBHCHT di lingkungan sosial (pemberdayaan masyarakat) jumlahnya sangat besar. Paling banyak berada pada sektor usaha lewat pelatihan maupun pengadaan barang, dimana digunakan untuk batik, IKM, Kerajinan, Pemberian alat-alat produksi. Kesemuanya difasilitasi sampai kepada uji laboratoriumnya. Sementara di satu sisi pelaksanaan anggaran DBHCHT telah banyak membantu mengangkat kemiskinan masyarakat melalui usaha perekonomian rakyat, namun Kudus-Kudus selama prosesnya tetaplah ada. Keinginan kuat untuk memperbaiki nasib itu, biasanya akan memaksa seseorang untuk pergi ke luar kota atau merantau, guna mendapatkan pekerjaan yang baik. Sehingga ketika suaminya merantau, istrilah yang harus berurusan dengan kondisi dan situasi di rumah. Namun, ada hal yang harus diingat warga Kabupaten Kudus, bahwa kesempatan untuk memperbaiki nasib, juga ada di kota ini. Tidak perlu jauh-jauh sampai harus ke luar kota. Melalui aneka kegiatan yang dilaksanakan Balai Latihan Kerja (BLK) Kudus, warga bisa mendapatkan berbagai macam ketrampilan. Nah, dari ketrampilan itu, bisa digunakan untuk mengembangkan usaha yang nantinya diharapkan bisa meningkatkan kesejahteraan. Kegiatan di BLK antara lain pelatihan tata busana, mesin, tata boga, dan beragam pelatihan lain. Ada kurang lebih 33 jenis pelatihan yang bisa diikuti warga. Dan semua dilaksanakan dengan gratis. Warga Kudus yang memiliki potensi di berbagai bidang itu, dipersilahkan untuk mengasah ketrampilannya di BLK. BLK sendiri hadir sebagai bagian dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 tentang Penggunaan, Pemanfaatan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Termasuk juga Peraturan Bupati Kudus Nomor 32 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Kabupaten Kudus. Kesempatan untuk bekerja akan menjadi sangat luas, apabila kita memiliki kemampuan atau skill tersendiri. Tentu saja pelatihan di

BLK itu, diselaraskan dengan kebutuhan yang ada di dunia kerja, sehingga akan sangat berguna nantinya, bagi upaya meningkatkan kesejahteraan warga.

Ada sedikit catatan terkait dengan penggunaan hukum sebagai sarana untuk pengentasan kemiskinan khususnya melalui PMK tentang DBHCHT ini. Pada tahun 2014 terdapat banyak kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan terkait dengan Permendagri No. 22 Tahun 2013 maupun Permendagri No. 9 Tahun 2013, di mana ada ketimpangan pelaksanaan dari kabupaten-kabupaten yang berbeda dalam proses dan penyelesaian program-programnya. Sedangkan KPK pernah memberikan saran kalau pelaksanaan harus sesuai dengan Permen, padahal aturan tersebut mengatur bahwa rencana kerja (Renja) di dalamnya harus sudah tercantum nama dan alamat (*by name by address*), sehingga menjadi menyulitkan dalam hal perubahannya apabila di tengah tahun ada hal-hal yang harus diganti karena sulit dilaksanakan atau karena memang ada ide-ide baru. Hal lainnya adalah bahwa aturan yang ada menurutnya samar dan pemerintah pusat (Dirjen Perimbangan Keuangan) dinilai tidak konsisten dengan apa yang diucapkan/diinstruksikannya, meskipun dalam kebanyakan hal, hal ini terjadi diakibatkan oleh perbedaan pemahaman secara personal antara staf yang satu dengan yang lain. Contoh kasus saja ketika ditanya soal perubahan di tengah tahun, awalnya pemerintah menjawab bisa, tapi kemudian pada pelaksanaannya ternyata tidak bisa dengan alasan dana tersebut dana hibah. Dalam hal lain, pembuatan proposal pengajuan dari desa atau kelompok, harus ada disposisi Kepala Daerah. “apa iya nanti cukup waktunya?”, sedangkan prosesnya tidak akan bisa cepat sementara antara Rencana Kerja hingga pembahasan waktunya cepat sekali. Rencana kerja tersebut juga harus sudah dibuat pada tahun sebelumnya, contoh untuk 2015 harus sudah dibuat dari tahun 2014.

Hal lain yang dapat dijadikan indikasi aturan samar adalah instruksi pemerintah pusat kepada daerah untuk melakukan pendampingan anggaran. Dalam DBHCHT tidak tertulis instruksi/aturan tersebut, hanya sebatas lisan. Dengan kata lain hanya maunya pemerintah saja, namun dalam hal ini pemda keberatan, dengan alasan PAD (pendapatan asli daerah) yang berbeda-beda. Selain itu, Pemerintah pun meminta agar alokasi dana sisa digunakan untuk tahun depan.

Dengan demikian dirinya memberi kesimpulan bahwa aturan yang ada justru “nyandungi”, ribet dan membingungkan khususnya PMK yang sering menimbulkan ketidakjelasan. Terkadang ada kegiatan yang dievaluasi oleh pusat hanya lewat judul. Hal ini juga merepotkan, karena belum tentu judul sudah mewakili keseluruhan kegiatan, padahal apabila dilakukan konsultasi dengan mengevaluasi secara keseluruhan, hasilnya tetap layak untuk dilaksanakan. Menurut PMK, ada aturan yang apabila terjadi indikasi penyalahgunaan alokasi, dengan kata lain tidak sesuai maka uang yang telah dikeluarkan harus diganti dengan anggaran APBD.

Di Kabupaten Kudus sendiri terdapat 2 (dua) jenis dana hasil dari DBHCHT, yaitu dana dana penghasil cukai dan bahan baku. Berdasarkan hasil wawancara dengan Anggun Nugroho, ST. MM. selaku Kepala UPTD BLK Disnaker Perinkop UKM Kabupaten Kudus menerangkan dari dana penghasil cukai, dana tersebut pemerintah Kabupaten Kudus melakukan 5 (lima) program, yaitu:

- a. Peningkatan bahan baku.
- b. Pembinaan industri,
- c. Pembinaan lingkungan sosial,
- d. Sosialisasi ketentuan dibidang cukai,

e. Pemberantasan barang kena cukai illegal.

Pada tahun 2017 terdapat penelitian yang dilakukan oleh 'Azmi Hikmawati (NIM 14010113130093) Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro tentang penggunaan DBHCHT dalam program pembinaan lingkungan sosial khususnya dalam rangka pengentasan kemiskinan melalui pelatihan ketrampilan. Diketahui bahwa Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan UKM Kabupaten Kudus menjadi salah satu pelaksana kegiatan yang menggunakan DBHCHT. Penanggungjawab tertinggi pada pelaksanaan program berada di Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom), sedangkan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) bertanggung jawab pada pelaksanaan program pelatihan di lapangan selaku implementor. Pelaksanaan program pelatihan ini dilakukan melalui dua cara. Pertama, dilaksanakan sendiri oleh staff dan tenaga outsourcing atau disebut dengan swakelola. Kedua, dilaksanakan dengan menggunakan pihak ketiga atau Event Organizer (EO).

Azmi Hikmawati selanjutnya menyatakan bahwa dalam suatu organisasi, tentunya sangat membutuhkan adanya sumber daya. Sumber daya yang dimaksud disini ada 3, yaitu manusia, fasilitas dan anggaran. Ketiga sumber daya tersebut sangat dibutuhkan dalam mencapai tujuan suatu organisasi. Kurangnya tenaga kerja SDM secara tidak langsung dapat mempengaruhi kinerja implementor, sehingga diperlukan sumber daya tambahan dalam pelaksanaan program. Terdapat peraturan yang mengatur bahwa Dinas diperbolehkan menggunakan jasa pihak ketiga apabila tidak memiliki sarana dan prasarana yang memadai. Penggunaan jasa pihak ketiga sebagai mitra kerja juga menjadi tugas pelaksana untuk terus berkoordinasi dan mempertanggungjawabkannya. Selain terbatasnya SDM, pelaksanaan program dari unsur pemerintah tidak dapat dilepaskan dari kemampuan sumber daya

manusianya sebagai faktor utama dalam pelaksanaan program. Adanya pihak EO sebagai implementor ini perlu diketahui kemampuan dan kelebihanannya untuk dapat melaksanakan tugas sesuai dengan jobdesk yang diberikan. Keterlibatan pihak ketiga menjadi alternative bagi Dinas sebagai pelaksana program kegiatan. Kurangnya sumber daya manusia memang menjadi kendala dalam memaksimalkan pelaksanaan, begitu pula apabila tidak didukung oleh tersedianya sarana dan prasarana.

Pemahaman pelaksana terhadap tujuan pelaksanaan program pelatihan sangat diperlukan, apabila pelaksana sendiri tidak mengetahui dengan jelas tujuan pelaksanaan, maka peserta pun tidak akan mendapatkan pemahaman dari program pelatihan yang dijalankan. Dari hasil wawancara saat melakukan penelitian, menunjukkan bahwa tidak adanya petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis sebagai pedoman pelaksanaan. Hal tersebut hanya disampaikan secara lisan pada implementor program pelaksanaan, dianggap sudah mengetahui kinerja yang harus dilaksanakan karena kegiatan ini telah dilaksanakan secara terus menerus.

Sumber dana yang digunakan untuk pelaksanaan program pelatihan murni dari DBHCHT yang diterima dan dialokasikan kepada Dinas. Program pelatihan ini bertujuan untuk penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau **dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.** Secara umum, proses pelaksanaan program pelatihan yang dijalankan tidak merumitkan. Mulai dari sosialisasi yang sederhana hingga pelaksanaan program pelatihan dilakukan masih dengan batas wajar. Sosialisasi pelaksanaan program pelatihan pun tidak hanya dengan datang ke kecamatan, tetapi juga melalui website.

Salah satu tujuan dari digulirkannya Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) adalah untuk memberdayakan warga, sehingga bisa mengurangi pengangguran dan pengentasan kemiskinan. Caranya adalah dengan mengangkat tingkat perekonomian masyarakat, melalui berbagai kegiatan yang digelar dengan menggunakan dana cukai. Sehingga dinas atau instansi yang menerima dana ini, bisa memaksimalkan kegiatan yang menggunakan dana tersebut, demi tercapainya tujuan di atas. Misalnya saja yang dilakukan Dinas Perindustrian Koperasi dan UMKM Kudus, yang melakukan berbagai program pelatihan yang dibuat dengan menggunakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT).

Kegiatan yang digelar, tujuannya memang memang dipergunakan untuk penguatan ekonomi masyarakat. Terutama warga yang ada di lingkungan industri hasil tembakau (IHT). Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). Pada PMK tersebut dijelaskan bahwa Program pembinaan lingkungan sosial meliputi kegiatan di bidang:

- a. Kesehatan;
- b. Ketenagakerjaan;
- c. Infrastruktur;
- d. Pemberdayaan ekonomi masyarakat; dan
- e. Lingkungan hidup.

Kegiatan di bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat sebagaimana dimaksud adalah meliputi:

- a. Penguatan ekonorni masyarakat rnelalui kegiatan padat karya yang dapat ***mengentaskan kemiskinan***, mengurang pengangguran, dan rnendorong pertumbuhan ekonomi daerah;

- b. Bantuan sarana produksi, bibit/benih perkebunan, dan ternak bagi masyarakat/kelompok masyarakat;
- c. Fasilitasi promosi bagi usaha mandiri masyarakat; dan/atau
- d. Bantuan modal usaha bagi usaha mikro, kecil, dan menengah.

Penguatan ekonomi itu bisa dilakukan melalui penguatan sumber daya manusia (SDM) yang ada di Kudus ini. Sehingga warga di sekitar lingkungan IHT, bisa menciptakan sebuah usaha yang memiliki pemasaran yang bagus. Hal itu diwujudkan dengan membuka berbagai program atau kegiatan yang ditujukan untuk mengarah pada penciptaan wirausaha mandiri dan mampu membuka peluang kerja baru.

Kegiatan DBHCHT di Dinas Perindustrian Koperasi dan UMKM Kudus berorientasi pada penguatan SDM, penguatan usaha dan penguatan pemasaran. Penguatan sumber daya manusia diimplementasikan pada kegiatan pelatihan kewirausahaan, studi banding ke sentra industri sesuai dengan pelatihan yang diajarkan dan dilanjutkan dengan penyaluran profesi berupa magang. Saat ini, ada 33 jenis pelatihan kewirausahaan yang diselenggarakan dinas. Berdasarkan hasil wawancara dengan Faida Aryani, SE. selaku Staff Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Kabupaten Kudus, menyampaikan mengenai jenis kejuruan pelatihan keterampilan UPTD BLK Disnaker Perkop dan UKM Kabupaten Kudus dalam bentuk tabel sebagai berikut :

**JENIS KEJURUAN PELATIHAN KETERAMPILAN
UPTD BLK DINAS TENAGA KERJA PERINDUSTRIAN KOPERASI DAN
UKM KABUPATEN KUDUS**

NO	KEJURUAN PELATIHAN	JAM PELATIHAN
1	Tata Boga	40 JP

2	Tata Boga Lanjutan	40 JP
3	Tata Kecantikan Rambut	120 JP
4	Tata Kecantikan Rambut Lanjutan	120 JP
5	Tata Rias Pengantin	80 JP
6	Tata Rias Pengantin Lanjutan	80 JP
7	Otomotif Motor	160 JP
8	Otomotif Motor Lanjutan	160 JP
9	Las SMAW	160 JP
10	Listrik dan Pendingin	80 JP
11	Pertukangan Kayu	160 JP
12	Menjahit Busana	160 JP
13	Menjahit Busana Lanjutan	160 JP
14	Tata Kecantikan Kulit	80 JP
15	Desain Gambar Teknik 2D dan 3D	160 JP
16	Manufaktur	240 JP
17	Otomotif Mobil Lanjutan	200 JP
18	Otomotif Mobil Spesialis AC	80 JP
19	Otomotif Mobil Spesialis Audio dan Asesoris	80 JP
20	Operator Komputer	160 JP
21	Operator Komputer Lanjutan	160 JP
22	Desain Grafis	120 JP
23	Desain Grafis Lanjutan	120 JP
24	Web Desain	160 JP
25	Bahasa Korea	200 JP
26	Bahasa Inggris	120 JP
27	Baki Lamaran	40 JP

Misalnya pada tahun 2016 terdapat 5.520, tahun 2017 sebanyak 3.072 dan pada tahun 2018 ini sebanyak 2.736 orang yang mengikuti pelatihan kewirausahaan. Upaya penguatan pihak Disperindakop UMKM memfasilitasi peserta pelatihan dengan dukungan pula penyaluran modal melalui Kredit Usaha Produktif (KUP) atau CSR perusahaan setempat. Sedangkan penguatan pemasaran melalui ekspo, pameran dan promosi. Semua dilakukan secara tersistem agar strategi penguatan kewirausahaan masyarakat dapat terbina, maju dan mampu mensejahterakan warga yang ada di Kudus ini.

D. Strategi yang ideal tentang penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengentaskan kemiskinan melalui studi kasus pelaksanaan kebijakan pengaturan penggunaan alokasi DBHCHT.

Menurut Anom Surya Putra (2012) kebijakan penanggulangan kemiskinan di awal pasca Orde Baru yang berada pada pendulum transisi politik reformasi, cenderung melanjutkan program yang bersifat *targetted* dalam Jaring Pengaman Sosial di masa krisis moneter. Program-program tersebut mewarnai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada tahun-tahun berikutnya, baik melalui program perlindungan dan bantuan sosial seperti beras bersubsidi untuk rakyat miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), beasiswa untuk siswa miskin sampai dengan Program Keluarga Harapan (PKH).

Perubahan sosial yang terjadi selama ini telah diklaim sebagai akibat dari strategi *pro jobs* (Buku I Prioritas Nasional, Lampiran Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, hal. I-12). Suatu upaya yang mengunggulkan personifikasi dwitunggal-kepresidenan melalui implementasi RPJMN terhadap penanggulangan kemiskinan. Kebijakan penanggulan kemiskinan tercitakan sebagai intervensi kebijakan berbasis politik (visi/misi kepresidenan) dan diimplementasikan dalam kerangka *technocratic's driven*.

Kerangka teknokratik nampak misalnya selama periode tahun 2001-2004. Terjadi penambahan angkatan kerja baru sebesar 1,72 juta/tahun, sementara kesempatan kerja yang mampu tercipta hanya 970 ribu/tahun. Pada periode 2005-2009, angkatan kerja bertambah 1,99 juta/tahun sementara kesempatan kerja yang tercipta sebesar 2,73 juta/ tahun. Dengan demikian, jumlah penganggur dapat diturunkan dari 10,25 juta (2004) menjadi 8,96 juta

(2009), dan tingkat pengangguran terbuka menurun dari 9,86% menjadi 7,87%. Kesempatan kerja tetap tercipta, meskipun terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) yang dimulai akhir tahun 2008 (baca: momentum krisis harga minyak dunia), ketika jumlah perusahaan yang mengajukan permohonan PHK cukup banyak bersamaan dengan berakhirnya kontrak produksi khususnya untuk barang tujuan ekspor.

Catatan penting atas kerangka teknokratik ini adalah sejauhmana kekuatan politik mampu mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial atas pengaruh fluktuasi pasar, pasar uang dan harga minyak dunia? Kekuatan geopolitik dan geo-ekonomi lebih kuat dan bahkan menjadi perangkat struktural untuk menyedot intervensi kebijakan penanggulangan kemiskinan itu ke jurang elektabilitas yang dalam. Tak jarang, perdebatan tentang beda penghitungan garis kemiskinan menjadi komodifikasi isu media, sekalipun data kemiskinan World Bank tetap bersumber dari BPS namun dianalisis oleh World Bank dengan paradigma yang berbeda (kebutuhan kalori makanan lintas-negara).

Kritik evaluatif dilancarkan dalam konteks dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dinilai rendah atas kelompok sasaran. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan selama ini kurang efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), dari tahun 2009 ke tahun 2010 penduduk miskin hanya berkurang 0,82 persen (1,51 juta jiwa), menjadi total 13,33 persen (32,53 juta jiwa).

Hal ini tidak dapat sepenuhnya dipahami dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan yang bersifat politik. Secara hipotetik, *turunnya angka kemiskinan telah disertai kenaikan rasio gini selama Orde Baru dan Pasca Orde Baru*. Di masa pasca Orde Baru (2002-2009) angka kemiskinan cenderung turun tetapi Indeks Gini tetap bergerak naik. Penurunan angka

kemiskinan berbanding terbalik dengan Indeks Gini sehingga sekalipun kemiskinan turun secara ekstrim mengikuti ukuran MDG's, BPS dan World Bank, tetap saja terjadi ketimpangan sosial di Indonesia. Dimasa Orde Baru (1975-1993) angka kemiskinan menurun ekstrem tetapi Indeks Gini tidak mengalami perubahan signifikan (*Hal Hill, 2006:278*). Agenda kebijakan penanggulangan, penghapusan dan pengentasan (angka) kemiskinan tampaknya tak dapat diperlakukan sebagai isu kebijakan yang monolitik untuk menahan laju ketimpangan sosial.

Hipotesis tersebut menipiskan peluang keberhasilan kelembagaan penanggulangan kemiskinan yang cenderung masih berpendekatan struktural-fungsional. Kebijakan penanggulangan kemiskinan pasca Orde Baru masih melanjutkan pendekatan kelembagaan yang *struktural-fungsional* dengan pemerintah sebagai *centrum* agen kebijakan. Organisasi formal penanggulangan kemiskinan tersusun dari tingkat global, nasional, provinsi, kabupaten, hingga di tingkat desa. Pada tingkat global lembaga-lembaga donor internasional mengorganisasikan bantuan teknis, program dan proyek melalui dokumen PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*). Dokumen yang harus tersusun oleh negara kreditor tersebut di Indonesia dinamakan SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) yang didalamnya terdapat Rencana Aksi 2006-2009.

Analisis Toby Carrol mendekati fakta yang ada yaitu organisasi dan kelompok masyarakat di berbagai level itu tidak sepenuhnya beranggotakan pengurus dari golongan masyarakat miskin. Mengikuti logika Carrol, transaksi barang dan jasa di tingkat kecamatan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat itu apakah bertujuan memenuhi target pemerintahan atau kebutuhan masyarakat miskin?. Lebih lanjut Anom Surya mengatakan

bahwa isu kebijakan di level makro lebih kontekstual bila ditujukan untuk menahan laju ketimpangan sosial.

Ketimpangan sosial terjadi pada titik sebaran wilayah perdesaan. Analisis data spasial Sistem Informasi Geografis Pembangunan Perdesaan (*Ditjen PMD Kemendagri, 2010*) menunjukkan titik sebaran terendah berada di kawasan perdesaan swadaya atau perdesaan tertinggal (swadaya). Adapun klasifikasi Desa Swakarya adalah desa yang mengalami anomali dalam merespons inisiasi, estimasi, implementasi, evaluasi dan terminasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Ini berbeda dengan karakteristik Desa Swadaya/Desa Tertinggal yang antusias dalam merespons program pemerintah.

Masyarakat desa dalam kawasan perdesaan tertinggal bolehlah dikonstruksikan dalam modernisme sebagai orang tak berpunya, tapi pandangan ini terhitung telah *out of date* bahwa masyarakat desa kian miskin dipengaruhi oleh ketiadaan akses (Amartya Sen) atau kapitalisasi yang gagal terhadap aset-aset mereka (Hernando de Soto). Pada sisi lain, Anom Suryo menyatakan bahwa dalam term Foucaultian, kebijakan pada aras mikroskopik perdesaan lebih kontekstual menjadi *trend* atau *gagasan jaman* untuk membentuk relasi-relasi kuasa baru (pemerintah, sektor swasta dan masyarakat perdesaan). Risiko yang diperkirakan adalah munculnya kelipatan jumlah desa yang hendak dimasukkan oleh elit kebijakan publik agar memenuhi alokasi dan distribusi pada Desa.

Menurut Anom Surya Putra (2012) kebijakan penanggulangan kemiskinan di awal pasca Orde Baru yang berada pada pendulum transisi politik reformasi, cenderung melanjutkan program yang bersifat *targetted* dalam Jaring Pengaman Sosial di masa krisis moneter. Program-program tersebut mewarnai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada tahun-tahun berikutnya, baik melalui program perlindungan dan bantuan sosial seperti

beras bersubsidi untuk rakyat miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), beasiswa untuk siswa miskin sampai dengan Program Keluarga Harapan (PKH).

Perubahan sosial yang terjadi selama ini telah diklaim sebagai akibat dari strategi pro jobs (Buku I Prioritas Nasional, Lampiran Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, hal. I-12). Suatu upaya yang mengunggulkan personifikasi dwitunggal-kepresidenan melalui implementasi RPJMN terhadap penanggulangan kemiskinan. Kebijakan penanggulangan kemiskinan tercantikan sebagai intervensi kebijakan berbasis politik (visi/misi kepresidenan) dan diimplementasikan dalam kerangka technocratic's driven.

Kerangka teknokratik nampak misalnya selama periode tahun 2001-2004. Terjadi penambahan angkatan kerja baru sebesar 1,72 juta/tahun, sementara kesempatan kerja yang mampu tercipta hanya 970 ribu/tahun. Pada periode 2005-2009, angkatan kerja bertambah 1,99 juta/tahun sementara kesempatan kerja yang tercipta sebesar 2,73 juta/ tahun. Dengan demikian, jumlah penganggur dapat diturunkan dari 10,25 juta (2004) menjadi 8,96 juta (2009), dan tingkat pengangguran terbuka menurun dari 9,86% menjadi 7,87%. Kesempatan kerja tetap tercipta, meskipun terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) yang dimulai akhir tahun 2008 (baca: momentum krisis harga minyak dunia), ketika jumlah perusahaan yang mengajukan permohonan PHK cukup banyak bersamaan dengan berakhirnya kontrak produksi khususnya untuk barang tujuan ekspor.

Catatan penting atas kerangka teknokratik ini adalah sejauhmana kekuatan politik mampu mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial atas pengaruh fluktuasi pasar, pasar uang dan harga minyak dunia? Kekuatan geopolitik dan geo-ekonomi lebih kuat dan bahkan menjadi

perangkap struktural untuk menyedot intervensi kebijakan penanggulangan kemiskinan itu ke jurang elektabilitas yang dalam. Tak jarang, perdebatan tentang beda penghitungan garis kemiskinan menjadi komodifikasi isu media, sekalipun data kemiskinan World Bank tetap bersumber dari BPS namun dianalisis oleh World Bank dengan paradigma yang berbeda (kebutuhan kalori makanan lintas-negara).

Kritik evaluatif dilancarkan dalam konteks dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dinilai rendah atas kelompok sasaran. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan selama ini kurang efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), dari tahun 2009 ke tahun 2010 penduduk miskin hanya berkurang 0,82 persen (1,51 juta jiwa), menjadi total 13,33 persen (32,53 juta jiwa).

Hal ini tidak dapat sepenuhnya dipahami dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan yang bersifat politik. Secara hipotetik, *turunnya angka kemiskinan telah disertai kenaikan rasio gini selama Orde Baru dan Pasca Orde Baru*. Di masa pasca Orde Baru (2002-2009) angka kemiskinan cenderung turun tetapi Indeks Gini tetap bergerak naik. Penurunan angka kemiskinan berbanding terbalik dengan Indeks Gini sehingga sekalipun kemiskinan turun secara ekstrim mengikuti ukuran MDG's, BPS dan World Bank, tetap saja terjadi ketimpangan sosial di Indonesia. Dimasa Orde Baru (1975-1993) angka kemiskinan menurun ekstrem tetapi Indeks Gini tidak mengalami perubahan signifikan (*Hal Hill, 2006:278*).

Agenda kebijakan penanggulangan, penghapusan dan pengentasan (angka) kemiskinan tampaknya tak dapat diperlakukan sebagai isu kebijakan yang monolitik untuk menahan laju ketimpangan sosial. Hipotesis tersebut menipiskan peluang keberhasilan kelembagaan

penanggulangan kemiskinan yang cenderung masih berpendekatan struktural-fungsional. Kebijakan penanggulangan kemiskinan pasca Orde Baru masih melanjutkan pendekatan kelembagaan yang *struktural-fungsional* dengan pemerintah sebagai *centrum* agen kebijakan. Organisasi formal penanggulangan kemiskinan tersusun dari tingkat global, nasional, provinsi, kabupaten, hingga di tingkat desa.

Pada tingkat global lembaga-lembaga donor internasional mengorganisasikan bantuan teknis, program dan proyek melalui dokumen PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*). Dokumen yang harus tersusun oleh negara kreditor tersebut di Indonesia dinamakan SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) yang didalamnya terdapat Rencana Aksi 2006-2009.

Analisis Toby Carrol mendekati fakta yang ada yaitu organisasi dan kelompok masyarakat di berbagai level itu tidak sepenuhnya beranggotakan pengurus dari golongan masyarakat miskin. Mengikuti logika Carrol, transaksi barang dan jasa di tingkat kecamatan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat itu apakah bertujuan memenuhi target pemerintahan atau kebutuhan masyarakat miskin?. Lebih lanjut Anom Surya mengatakan bahwa isu kebijakan di level makro lebih kontekstual bila ditujukan untuk menahan laju ketimpangan sosial.

Ketimpangan sosial terjadi pada titik sebaran wilayah perdesaan. Analisis data spasial Sistem Informasi Geografis Pembangunan Perdesaan (*Ditjen PMD Kemendagri, 2010*) menunjukkan titik sebaran terendah berada di kawasan perdesaan swadaya atau perdesaan tertinggal (swadaya). Adapun klasifikasi Desa Swakarya adalah desa yang mengalami anomali dalam merespons inisiasi, estimasi, implementasi, evaluasi dan terminasi kebijakan

penanggulangan kemiskinan. Ini berbeda dengan karakteristik Desa Swadaya/Desa Tertinggal yang antusias dalam merespons program pemerintah.

Masyarakat desa dalam kawasan perdesaan tertinggal bolehlah dikonstruksikan dalam modernisme sebagai orang tak berpunya, tapi pandangan ini terhitung telah *out of date* bahwa masyarakat desa kian miskin dipengaruhi oleh ketiadaan akses (Amartya Sen) atau kapitalisasi yang gagal terhadap aset-aset mereka (Hernando de Soto). Pada sisi lain, Anom Suryo menyatakan bahwa dalam term Foucaultian, kebijakan pada aras mikroskopik perdesaan lebih kontekstual menjadi *trend* atau *gagasan jaman* untuk membentuk relasi-relasi kuasa baru (pemerintah, sektor swasta dan masyarakat perdesaan).

Risiko yang diperkirakan adalah munculnya kelipatan jumlah desa yang hendak dimasukkan oleh elit kebijakan publik agar memenuhi alokasi dan distribusi pada Desa Swadaya/Desa Tertinggal atau Desa Swakarya, demi mendapatkan dukungan financial dari pemerintah. Rentang Kudusi dalam tahap inisiasi diperlukan dengan melibatkan pihak berkepentingan dalam, **pertama**, pemberdayaan terhadap 42.545 Desa Swakarya yang berpotensi: *menahan laju ketimpangan sosial dengan monetisasi perdagangan, meskipun rawan krisis akibat kenaikan BBM yang secara nasional berpengaruh pada ketimpangan sosial dan angka kemiskinan; kedua*, kebijakan pemberdayaan untuk menahan laju ketimpangan sosial 19.269 Desa Swadaya yang tersebar di ujung kiri NKRI (Aceh; Sumut), tengah (Kalimantan) dan Papua (ujung kanan) yang secara potensial dapat terakumulasi memicu perpecahan *nation state*.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum dapat digunakan sebagai alat yang efektif untuk mengentaskan kemiskinan bila upaya yang dilakukan oleh pemerintah itu terencana dan terlaksana dengan manajemen yang benar. Sebagaimana

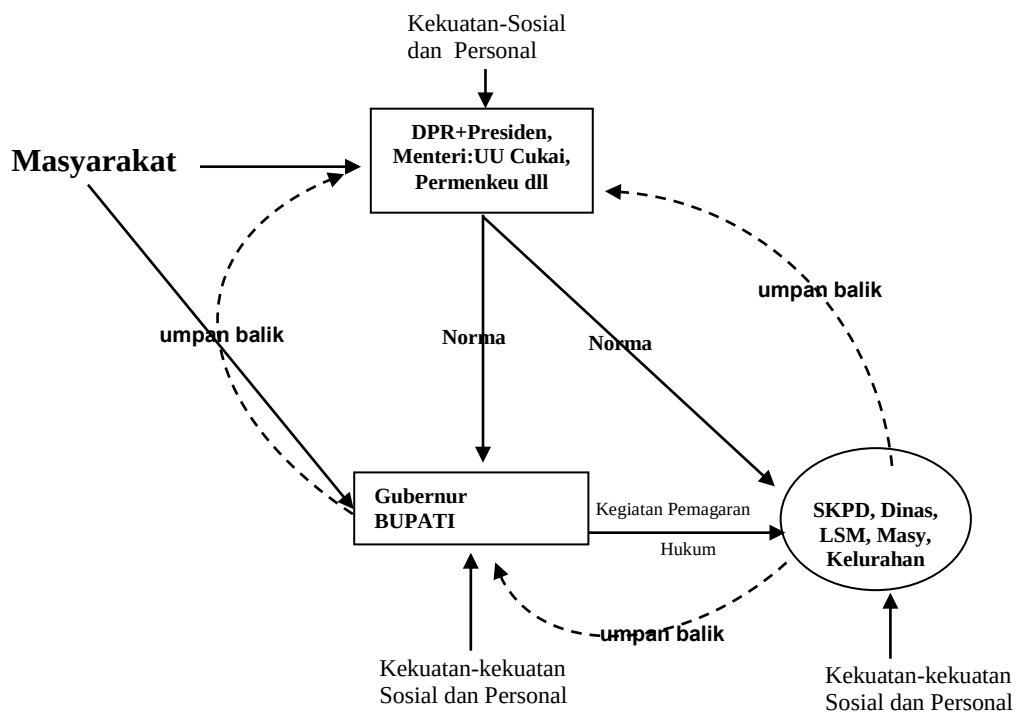
diuraikan dalam bagian kerangka pemikiran, dalam era industrialisasi sebagai ciri dunia ketiga, pada kenyatannya kemiskinan masih merupakan sosok yang nyata yang meliputi bagian besar penduduknya. Kemiskinan dapat terjadi disebabkan oleh karena lembaga-lembaga yang membentuk masyarakat yaitu pada tingkah laku yang berulang-ulang dari anggota masyarakatnya. Peraturan-peraturan hukum menetapkan norma-norma tingkah laku. Peraturan tersebut mengatur tentang segala sesuatu yang diperbolehkan dan sekaligus membatasi, di samping juga menentukan norma-norma yang tidak boleh dilakukan warga masyarakat yang dikenai sasaran peraturan tersebut.

Bila para penguasa di dunia ketiga hendak merubah lembaga-lembaga masyarakat mereka harus menggunakan sistem hukum untuk menetapkan norma-norma tingkah laku baru dengan menghormati lembaga-lembaga yang dimaksud dan mengusahakan terbentuknya sarana-sarana untuk mendorong tingkah laku yang sesuai. Lembaga-lembaga sosial, politik dan ekonomi di dunia ketiga dapat menghasilkan kemiskinan untuk menggunakan sistem hukum guna mengubah lembaga-lembaga itu memerlukan sebuah modal yang menjelaskan bagaimana hukum memberikan pengaruh terhadap tingkah laku-tingkah laku dan kemudian menggunakan pengetahuan itu untuk mendorong terciptanya tingkah laku baru yang mengurangi kemiskinan.¹¹⁴

Sistem hukum dapat menimbulkan atau mempengaruhi tingkah laku warga masyarakat. Pernan ini hanya dapat dilakukan dengan persyaratan bahwa peraturan hukum ditetapkan berdasarkan kehendak sebagai variabel bebas (independent variabel). Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pemilihan dan pengidentifikasian sistem hukum dan sebagai variabel operasional atau penjelasan. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem.

¹¹⁴ Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, (Semarang : Tugu Muda, 1989), hlm. 9.

Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*)¹¹⁵ serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan. Seidman juga menggambarkan model bekerjanya hukum dalam masyarakat untuk mengarahkan laku pemegang peran dengan diagram berikut:



Selanjutnya dikemukakan alasan-alasan pemegang peran bertindak laku seperti yang sesungguhnya mereka melakukan, berdasarkan norma tertentu yang oleh pembuat peraturan hukum ditunjukkan pada mereka, yaitu :

1. Pemegang peran melakukan tingkah laku pilihan dari beberapa alternatif tingkah laku bila mereka memahami tingkah laku itu;

¹¹⁵ Lihat, Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 14-15.

2. Kemiskinan itu hanya bisa diatasi apabila si miskin juga memahami keadaannya sendiri dan bertekad untuk keluar dari jerat kemiskinan. Dalam program pengentasan kemiskinan melalui alokasi dana DBHCHT misalnya melalui pemberdayaan masyarakat, akan terlihat dari bagaimana si miskin mengelola dana yang digulirkan kepada mereka;
3. Tingkah laku antisipasi dari pihak lain merupakan bagian alternatif pilihan tiap pemegang peran dalam proses pembuatan hukum dan penegakannya;
4. Peranan pemegang peran ditentukan oleh norma-norma yang berlaku; Pemegang peran dalam pengelolaan DBHCHT meliputi Bupati/Walikota; SKPD, LSM, Masyarakat pada umumnya dan Penerima Alokasi dana DBHCHT.
5. Sistem hukum terdiri dari norma-norma yang diundangkan oleh negara; norma itu berupa UUD NRI 1945, UU Cukai, UU Otonomi Daerah, UU Pemerintahan Daerah, Keputusan Menteri Keuangan RI tentang DBHCHT, Peraturan Gubernur, Perda serta SK dan Perbub tentang pengalokasian DBHCHT.
6. Dalam proses penyelenggaraan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasar alasan-alasan yang disetujui oleh mereka dan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dan karena kenyataan bahwa mereka menduduki peran dalam lembaga pengak hukum;
7. Dalam proses pembuatan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasarkan alasan-alasan yang mereka setuju dan karena alasan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dalam proses penyelenggaraan peran dalam lembaga pembuat hukum;¹¹⁶

¹¹⁶ Soemitro, Ronny H, *Perspektif Sosial Dlam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang : Agung Press, 1989), hlm. 83-86.

Dari uraian di atas kiranya dapat dipahami bahwa dalam menelaah hubungan hukum dan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep atau model bekerjanya hukum dalam masyarakat. Bertitik tolak dari batasan model yang tidak dikemukakan oleh Seidman, dapat diketahui dalam peranan hukum dalam mengubah dan mengarahkan perilaku atau pola-pola tingkah laku pemegang peran, dalam hal ini adalah warga masyarakat. Apabila perubahan perilaku ini dapat dilaksanakan maka hukum dalam bekerjanya dapat berfungsi sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat (*a tool of social Engineering*). Dengan demikian pada tingkatan tertentu diharapkan hukum dapat menanggulangi bahkan menghapuskan kemiskinan. Penggunaan hukum sebagai sarana untuk menanggulangi kemiskinan sangat memerlukan komitmen para penyelenggara Negara/pemerintahan. Komitmen tersebut dapat dimulai dari sejak pembuatan kebijakan dalam bentuk formulasi kebijakan berupa peraturan hukumnya. Sejak perumusan kebijakan telah terjadi tarik ulur kepentingan. Apakah pada saat itu pemihakan terhadap penduduk rentan dilakukan oleh pemerintah dan DPR/D atau tidak. Bila sejak perumusan penduduk miskin tidak mendapat perhatian yang cukup sehingga hak-hak sosial ekonominya terakomodasi dalam peraturan, maka dalam praktik penegakannya pun akan sulit mengharapakan adanya keberpihakan terhadap orang miskin melalui program-program pengentasan atau penanggulangan kemiskinan khususnya melalui pengelolaan alokasi DBHCHT ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bedasarkan uraian yang telah dipaparkan pada bagian hasil penelitian dan pembahasan sebagai jawaban atas permasalahan-permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, dapat dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut:

- 1 Kebijakan pengaturan (formulasi) tentang pengentasan kemiskinan melalui pengelolaan DBHCHT pada masing-masing daerah berbeda-beda. Hal ini sesuai dengan adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua UU No. 23 tahun 2014), UU Cukai dan PMK. Selain itu dengan pengaturan alokasi penggunaan dana DBHCHT yang cukup luwes sehingga menyebabkan pengelolaan DBHCHT lebih maksimal karena cukup intensif untuk melibatkan seluruh stakeholders dalam pengentasan kemiskinan meskipun tetap mengandalkan bagaimana kiprah SKPD-SKPD serta masyarakat dan swasta untuk secara aktif menanggulangi kemiskinan.
- 2 Peran formulasi kebijakan pengelolaan DBHCHT dalam program pengentasan kemiskinan sebenarnya dapat dikatakan memiliki peran yang secara kualitatif signifikan terbukti mampu mengarahkan pemeritnah setempat melalui pemberdayaan SKPD-SKPD untuk secara bersama-sama melaksanakan program pengentasan kemiskinan. Adanya formulasi kebijakan dalam pengelolaan DBHCHT dalam program pengentasan kemiskinan cukup optimal karena formulasi di tingkat pusat yang tidak terlalu kaku sehingga dapat memacu inovasi dan kreatifitas kegiatan-kegiatan dalam pengentasan kemiskinan, bahkan ketakutannya terhadap dugaan penyimpangan item penggunaan DBHCHT dapat diatasi dengan

adanya pendampingan sehingga menyebabkan penyerapan dananya oleh SKPD-SKPD menjadi cukup baik (terserap), hingga mendekati 94 persen.

- 3 Strategi ideal dalam pengentasan kemiskinan khususnya melalui studi kasus pengelolaan DBHCHT dapat dirumuskan sebagai strategi yang holistik (pelibatan seluruh *stake holders* dan lintas sektoral) dan integratif (kebijakan elitis dipadu dengan kebijakan populis (*top down-bottom up*)).

B. Rekomendasi

Persoalan utama dalam pengentasan kemiskinan melalui pengelolaan DBHCHT adalah masalah kekakuan pengelolaan dan ketakutan penggunaan dananya disamping tentang jenis kebijakan yang diambil. Oleh karena itu berdasarkan temuan-temuan di lapangan, berikut ini direkomendasikan beberapa hal:

1. Lembaga penegak hukum khususnya Kepolisian, Kejaksaan dan BPKP sebaiknya lebih bersifat koordinatif dan memberikan toleransi terhadap penggunaan DBHCHT sehingga tidak terkesan kaku karena prosedur yang terkesan menakutkan bagi SKPD. Bayang-bayang penjara selalu menghantui mereka dalam penggunaan DBHCHT.
2. Lembaga penegak hukum sebaiknya segera mengubah paradigma pertanggungjawaban yang hanya *based on procedure* ke pertanggungjawaban yang *based on trust*. Hal ini berakibat pada kemauan untuk mengubah birokrasi yang semula bertipe birokratik ke tipe birokrasi yang *postbirokratik* yang bersifat *not rule boundedness*.
3. LSM seharusnya lebih bersifat mengawal, bukan mengawasi seperti lembaga pengawas, sehingga lebih bersifat koordinatif dengan turut menyelesaikan problem-problem pengentasan kemiskinan melalui pengelolaan DBHCHT baik di tataran kebijakan maupun tataran praksis (kesulitan-kesulitan di lapangan).

4. Masyarakat yang mengikuti program pengentasan kemiskinan seharusnya lebih aktif sehingga program-program yang telah digulirkan tidak percuma. Warga masyarakat harus sadar bahwa yang dilakukan oleh pemerintah melalui program ini hanya bersifat stimulus sehingga tidak dapat hanya mengandalkan bantuan pemerintah setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwasilah, Chedar, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2002.
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998, hlm. 20-21 dan Hadari Nawaai dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996.
- Birowo, M. Antonius, *Metode Penelitian Komunikasi: Teori dan Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004.
- Black Donald, *The Behaviour of Law*, Academic Press, New York, 1976.
- Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor, *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993.
- Endraswara, Suwardi, *Metode, Teori dan Teknik Penelitian Kebudayaan*, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2006.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Guba, Egon G. dan Y. Vonna S. Lincoln. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publication. London. 1994.
- Indarti, Erlyn, “Selayang Pandang *Critical Theory*, *Critical Legal Theory*, dan *Critical Legal Studies*”, *Majalah Masalah-Masalah Hukum Fak Hukum Undip*, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang.
- Moleong, Lexy, *Metodology Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Rahardjo, Satjipto, “Memikirkan Hubungan Hukum dan Kemiskinan”, *Gema Keadilan*, No.1 Tahun ke 15;1991.
- Soemitro, Ronny H, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang, Agung Press, 1989).
- Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, (Semarang : Tugu Muda, 1989)

Soemitro, Ronny H, *Studi Hukum dan Masyarakat*, (Bandung, Alumni, 1985).

Soemitro, Ronny H, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, (Bandunng : Alumni, 1984)

Sukirno, Sadono, *Ekonomi Pembangunan*, (Jakarta, Bima Grafika, 1985).

Suteki dan Galang T, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jogjakarta, 2018

Tamanaha Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, New York, 2006.

Warassih, Esmi, “Peranan Hukum dan Fungsi-fungsinya”, *Masalah –masalah Hukum*, No.5 – 19.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

UU No. 39 Tahun 2007 Tentang Cukai

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 28/PMK.07/2016 tentang Penggunaan, Pemantauan Dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 7 Tahun 2018 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagian Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2018.

Peraturan Bupati Kudus No. 7 Tahun 2018 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Bagian Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Dan Pemerintah Kabupaten Kudus Tahun Anggaran 2018