

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan.....	4
D. Metode Penyusunan.....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	8
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	49
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, POLITIS DAN SOSIOLOGIS.....	56
A. Landasan Pengaturan Secara Filosofis.....	56
B. Landasan Pengaturan Secara Yuridis.....	87
C. Landasan Pengaturan Secara Politis.....	94
D. Landasan Pengaturan Secara Sosiologis.....	95
BAB V JANGKAUN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	131
BAB VI PENUTUP	148
A. Kesimpulan.....	148
B. Saran.....	149

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN RAPERDA PENGELOLAAN CSR KABUPATEN PETAJAM PASER UTARA

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, Penyusunan Draft Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara dapat diselesaikan sebagai pelaksanaan kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dengan **PPK Universitas Brawijaya** Malang.

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan penelitian dan mencari masukan dari masyarakat luas terutama dari tokoh masyarakat, akademisi, Instansi terkait, serta kalangan pakar di bidangnya. Hal ini dilakukan sebagai proses penyusunan kebijakan publik yang perlu melibatkan secara lebih komprehensif dari pandangan-pandangan masyarakat seluas-luasnya.

Naskah laporan pelaksanaan kerjasama ini berisi Draft Naskah Akademik yang dilampiri Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara. Penyusunan Naskah Akademik dimaksud, disusun sesuai dengan pedoman penyusunan naskah akademik berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta peraturan lainnya.

Pada kesempatan ini Tim penyusun dari **PPK Universitas Brawijaya** Tidak lupa menyampaikan terima kasih kepada:

1. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara beserta seluruh Staff dan jajarannya.

2. Seluruh Komponen Pemerintah di Kabupaten Penajam Paser Utara yang tak dapat kami sebut satu persatu.

Tim Penyusun menyadari naskah ini bersifat sebagai panduan dalam pembahasan yang menghantarkan kajian akademis setiap rumusan norma yang akan dituangkan dalam rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara, karena itu terbuka ruang yang sangat lebar untuk memberikan saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan untuk perbaikan pada pembahasan selanjutnya.

Semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Amien.

Malang, 1 Mei 2015

Tim Penyusun

PPK Universitas Brawaijaya

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Coorporate Social Responsibility (CSR) atau tanggung jawab sosial perusahaan saat ini telah menjadi konsep yang kerap kita dengar, walau definisinya sendiri masih menjadi perdebatan di antara para praktisi maupun akademisi sebagai sebuah konsep yang berasal dari luar, tantangan utamanya memang adalah memberikan pemaknaan yang sesuai dengan konteks Indonesia. CSR itu sendiri merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh sebuah perusahaan dimana kewajiban tersebut harus dilaksanakan yang diatur dalam Undang-Undang 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas yang sampai sekarang menjadi polemik antara perusahaan dan pemerintah yang diajukan ke makamah konstitusi untuk dilakukan *judicial review*. Konsep yang dinamakan CSR (*Coorporate Social Responsibility*), dalam beberapa literatur CSR menurut Watts (1990) yang menyatakan bahwa “*CSR is the content of business to contribute sustainable economic development working with employee, their families, the local community and society at large to improve their quality of life*” CSR adalah suatu konten dari bisnis untuk memberikan kontribusi dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dengan karyawan, keluarganya, masyarakat lokal dan masyarakat yang lebih luas untuk meningkatkan kualitas kehidupan).

Di Indonesia pelaksanaan CSR telah diatur didalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yang diatur didalam bab V pasal 74 ayat (1),(2),(3),(4) dimana dalam pasal tersebut mengatur bagaimana tanggung jawab perusahaan dengan lingkungan sosial dan lingkungan hidup dengan kata lain perusahaan bertanggung jawab dalam permasalahan sosial dan lingkungan yang ditimbulkan dari pelaksanaan kegiatan perusahaan, adanya undang-undang ini tidak serta merta memaksa perusahaan untuk melaksanakan CSR, karena didalam undang-undang ini tidak memberikan kejelasan terhadap sanksi jika sebuah perusahaan tidak melaksanakan CSR, didalam pasal tersebut hanya menjelaskan bahwa ayat (3) perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (4) ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah, namun sanksi yang diberikan tidak jelas.

Sama halnya dengan UU No.25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal pasal 15 ayat b yang menegaskan setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dan pasal 16 ayat d mengatakan setiap penanaman modal bertanggung jawab menjaga kelestarian lingkungan. Artinya perusahaan penanaman modal berkewajiban memprogramkan kegiatan CSR sehingga dapat meningkatkan jaminan kelangsungan aktivitas perusahaan karena adanya hubungan yang serasi dan saling ketergantungan antara pengusaha dan masyarakat.

Berdasarkan kedua Undang-undang ini, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang perseroan terbatas dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal tidak mengatur secara rinci pelaksanaan CSR di Indonesia, sehingga banyak perusahaan melaksanakan CSRnya secara tidak berkelanjutan dan akuntabel apalagi transparansi. Sebagian besar perusahaan menggunakan CSR hanya sebagai *marketing gimmick* untuk melakukan *corporate greenwash* atau pengelabuan citra perusahaan belaka. Bagi perusahaan-perusahaan yang berkehendak untuk melaksanakan CSR dengan sungguh-sungguh. Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan CSR di Indonesia dalam mewujudkan pelaksanaan GCG "*Good Corporate Governance*" yang ditemukan diantaranya permasalahan transparansi perusahaan dalam mengelola dan memberikan *cost* sosialnya kepada masyarakat. Tidak adanya aturan-aturan yang mengatur secara terperinci bagaimana pengelolaan CSR mengakibatkan adanya bentuk penyimpangan yang dilakukan perusahaan dalam pengelolaan CSR-nya, jika dilihat pada program-program bantuan bencana alam dan banyak yang lainnya, sehingga adanya pengelolaan CSR yang benar menjadi harapan yang besar bagi masyarakat untuk keberlanjutan pembangunan di Kabupaten Penajam Paser Utara.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Mengapa diperlukan adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sejalan dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara adalah:

1. Untuk menemukan hal-hal penting yang mendasari perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai dasar pemecahan masalah tersebut.

2. Untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara.
3. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara.

Sementara itu, kegunaan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara adalah:

1. Sebagai bahan kajian dan dasar penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara; dan
2. Sebagai wujud ekspresi dan peran aktif dari Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang sosial.

1.4. Metode Penyusunan

Metode yang dipakai dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis-normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁵ Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian analisis terhadap peraturan perundang-

⁵ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang, 2007), hal. 57

undangan yang membuka peluang terjadinya praktik⁶ penyimpangan yang dilakukan oleh pihak terkait terhadap Pengelolaan CSR di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Data penulisan bertumpu pada bahan hukum primer dan sekunder yang berupa buku, jurnal, laporan penelitian dan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara. Untuk mendukung kajian normatif ini, dilakukan pengkajian sosiologis melalui dokumen-dokumen data empirik yang dimiliki Kabupaten Penajam Paser Utara, serta menggali aspirasi yang berkembang di masyarakat guna memperkaya substansi peraturan daerah yang akan dibentuk.

Adapun pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani; pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁷

Sumber data, yang berupa bahan hukum primer dan sekunder diperoleh dari penelusuran kepustakaan di berbagai sumber. Sedangkan

⁶ *Ibid*

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta, 2007), hal. 93-95

analisis data dilakukan dengan analisis isi (*content analysis*) dari berbagai bahan hukum yang ada dengan menggunakan berbagai penafsiran hukum termasuk di dalamnya penafsiran hermeneutika hukum yang mengkaji hukum tidak sekedar berhenti pada teksnya. Lebih jauh dari itu juga melakukan penggalian makna yang ada dibalik teks normatif kemudian melakukan rekonstruksi terhadap teks norma perundangan yang dituangkan dalam draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang CSR.

Guna mendukung dan mewujudkan harmonisasi normatif dalam penyusunan kerangka peraturan daerah Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara, maka dilakukan studi komparatif terhadap beberapa peraturan perundang-undangan ditingkat pusat (baik Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah), serta beberapa peraturan daerah terkait di Indonesia. Sedangkan data-data empirik yang terkait dengan Pengelolaan CSR Kabupaten Penajam Paser Utara disarikan dengan metode *data research* terhadap dokumen-dokumen yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara.

BAB II

KAJIAN TEORITIS PRAKTIK EMPIRIS

1. Praktek CSR di Indonesia

Perusahaan yang ingin berkembang tentu tidak dapat menerapkan kebijakan yang sama untuk berbagai aktivitas. Pimpinan perusahaan harus peka terhadap perubahan pesat dan dinamis yang terjadi di lingkungan tempat perusahaan tersebut beroperasi. Perusahaan saat ini tidak lagi bisa melakukan monopoli atas usaha tertentu dikarenakan kebijakan deregulasi yang ditetapkan pemerintah menumbuhkan iklim usaha dimana perusahaan dari berbagai sektor dapat bersaing secara sehat. Lebih jauh, era globalisasi yang mengarah pada liberalisasi perdagangan menuntut perusahaan untuk menerapkan strategi terbaik dalam memenangkan persaingan bisnis.

Keberadaan perusahaan tidak bisa lepas dari publik yang ada di lingkungan di luar organisasi. Pihak manajemen harus menyadari bahwa mereka tidak bisa hanya mengejar keuntungan semata, tapi juga aktivitas yang dijalankan perusahaan sedikit banyak akan membawa konsekuensi sosial bagi publik. Oleh karena itu ada tuntutan moral bagi pihak manajemen untuk memperhatikan kepentingan publik. Perusahaan yang tidak mampu mencermati lingkungan sosialnya cenderung bersifat tertutup dan akan mengalami kesulitan ketika publik akhirnya melontarkan isu-isu yang menyudutkan perusahaan. Sedangkan perusahaan yang mampu mencermati berbagai kepentingan dan perubahan dalam lingkungan

sosialnya, akan lebih siap ketika perusahaan harus menghadapi isu dan tuntutan publik. Seiring dengan perkembangan gerakan peduli lingkungan dan publik yang semakin kritis, perusahaan saat ini dituntut untuk memberikan tanggung jawab yang lebih besar atas dampak kegiatan mereka terhadap sosial dan lingkungan.

Hal yang perlu menjadi perhatian pihak manajemen adalah bagaimana mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki agar bisa dioptimalkan dalam mencapai *objective* perusahaan, juga mempertimbangkan perubahan yang terjadi di lingkungan perusahaan yang diakibatkan oleh semakin meningkatnya tuntutan publik, tingkat persaingan yang kompetitif dan keinginan perusahaan dalam memperoleh dukungan publik. Kenyataan inilah yang memunculkan konsep tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility* atau *CSR*).

Pemahaman konsep tanggung sosial yang ideal sesungguhnya adalah bagaimana konsep ini dilihat sebagai suatu kebijakan perusahaan yang menyeluruh dimana program-program dan pelaksanaannya terintegrasi didalam setiap proses pengambilan keputusan didalam perusahaan. Implikasi dari kebijakan ini adalah kebijakan tanggung jawab sosial akan terlaksana dimanapun perusahaan beroperasi. 'Rasa kedermawanan' melekat dalam tiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak manajemen perusahaan. Menurut Basya (dalam Adinur et al., 2004:10), tanggung jawab sosial berhubungan erat dengan ukuran perusahaan, sektor bisnis, termasuk juga besaran regional dan demografi perusahaan. Cakupan dari tanggung jawab sosial meliputi isu-isu yang berhubungan

dengan lingkungan hidup, etika bisnis, investasi pengembangan masyarakat, lingkungan kerja, tata laksana perusahaan yang baik (governance), hak asasi manusia, dan tentunya produk.

Satu fenomena menarik melihat perkembangan konsep CSR di Indonesia adalah ketika pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No.40/2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal ini telah menimbulkan salah konsep dan persepsi karena akhirnya menggantikan karakteristik dasar dari implementasi CSR yang baik dan benar. Bab V Pasal 74 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa:

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya dibidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
2. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat 1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Konsekuensi dari keluarnya undang-undang ini, menimbulkan mispersepsi di kalangan pelaku bisnis. *Pertama*, bahwa CSR dianggap sebagai sebuah kewajiban dan bukan kebutuhan. Konsekuensinya, hal ini

bisa mempengaruhi keseriusan perusahaan dalam mengembangkan kebijakan *CSR*. *Kedua*, aktivitas *CSR* yang dijalankan dianggap sebagai sebuah biaya daripada investasi. Hal ini akan mendorong perusahaan berpikiran sempit untuk semaksimal mungkin memanfaatkan aktivitas *CSR* sebagai upaya semata mendatangkan profit perusahaan. *Ketiga*, *CSR* yang diwajibkan seperti ini akan berpotensi menciptakan bentuk korupsi dan kolusi baru antara perusahaan dan pejabat pemerintah. Misalnya dengan memanipulasi penggunaan dana yang di *mark up* seolah perusahaan sudah memenuhi kewajiban alokasi dana *CSR*. Pejabat pemerintah yang mengaudit disuap untuk menghindari adanya pemenuhan batas minimal penggunaan dana *CSR* perusahaan. *Keempat*, aktivitas *CSR* semata hanya wajib dijalankan oleh perusahaan yang berhubungan dengan atau mengeksplorasi sumber daya alam. Di luar bidang ini, tidak ada sebuah keharusan perusahaan menjalankan kebijakan *CSR*.

Bisa disimpulkan bahwa UU No 40/2009 tentang PT dan BUMN diatas masih sangat baru dan masih menimbulkan pro dan kontra. Tidak ada penjelasan detil tentang apa yang dimaksud tanggung jawab sosial, bagaimana seharusnya aktivitas tanggung jawab sosial dijalankan dan apa sanksi bagi yang tidak menjalankan.

Intinya, seharusnya *CSR* menjadi sebuah pendekatan yang bersifat sukarela yang dirancang untuk membawa manfaat bagi semua *stakeholder* perusahaan.

Di Indonesia, implementasi aktivitas CSR mengalami penyempitan makna jika dibandingkan dengan perkembangan konsep ini yang berasal dari negara maju. Aktivitas CSR yang dijalankan pada beberapa perusahaan cenderung terbatas hanya pada aktivitas pembangunan masyarakat (*community development*). Bahwa komunitas dan masyarakat menjadi perhatian dari kebijakan CSR perusahaan adalah benar adanya. Namun, kebijakan CSR perusahaan mencakup lebih dari komunitas semata. Sebagai konsep yang berasal dari negara maju, aktivitas CSR mencakup berbagai aspek seperti perilaku bisnis etis, hak asasi manusia, hak buruh atau tenaga kerja, anti korupsi dan kepedulian terhadap lingkungan. Sedangkan aspek kedermawanan perusahaan (*corporate philanthropy*) ada kalanya dipraktekkan di negara maju dan negara berkembang.

Praktek CSR di Indonesia bahkan menjadi rancu ketika beberapa pemerintah daerah meminta dana-dana CSR dari perusahaan untuk diserahkan pada pemerintah daerah untuk dikelola dan disesuaikan dengan kebijakan pembangunan daerah. Hal ini sekali lagi menunjukkan masih ada mispersepsi mengenai bagaimana seharusnya CSR dipandang baik dari sisi pihak manajemen perusahaan, pemerintah, dan *stakeholder*.

Bahwa kebijakan CSR sebuah perusahaan sebaiknya juga memperhatikan rencana pembangunan pemerintah daerah adalah penting, tapi bukan berarti apa yang diusulkan pemerintah wajib dijalankan. Inisiasi kebijakan dan program CSR yang dijalankan harus

berasal dari perusahaan dengan memperhatikan masukan dari komunitas, pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat atau pihak terkait.

2. Teori dan Pengertian CSR (Corporate Social Responsibility)

a. Teori Corporate Citizenship

Salah satu teori CSR yang dikembangkan oleh Garriga dan Mele (2004) adalah teori *corporate citizenship*. Secara historis, istilah ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1980an dalam bisnis dan hubungan masyarakat melalui praktisi. Eilbirt dan Parket, pada tahun 1970an, mencermati pengertian yang lebih baik dari tanggung jawab social, dengan menggunakan istilah 'good neighborliness', yang tidak jauh dari istilah 'good citizen'. Menurut kedua ahli ini, ada dua makna yang melekat pada 'good neighborliness'. Pertama, 'tidak melakukan hal yang merusak lingkungan'; dan kedua, 'komitmen bisnis secara umum, terhadap peran aktif dalam solusi masalah social secara luas, seperti diskriminasi rasial, polusi, transportasi atau pelemahan daerah urban' (Eilbirt dan Parket dalam Mele, 2008:69).

Meski ide untuk melihat perusahaan layaknya warga negara (citizen) bukanlah konsep yang baru, ketertarikan kembali atas konsep ini baru-baru ini di kalangan praktisi dikarenakan factor-faktor tertentu yang memiliki dampak pada hubungan bisnis dan masyarakat. Beberapa faktor penting diantaranya adalah fenomena globalisasi dan kekuatan perusahaan multi nasional. Pentingnya memberikan perhatian dimana perusahaan beroperasi telah mendorong 34 CEO perusahaan

multinasional besar menandatangani sebuah dokumen dalam World Economic Forum di New York pada tahun 2002, *Global Corporate Citizenship: The Leadership Challenge for CEOs and Boards*. Bagi World Economic Forum, 'Corporate Citizenship adalah mengenai bagaimana perusahaan memberikan kontribusi bagi masyarakat melalui aktivitas bisnis inti mereka, investasi sosial mereka dan program filantropi, serta keterlibatan dalam kebijakan publik'.

Teori ini memiliki konotasi rasa memiliki terhadap komunitas. Pada prinsipnya teori ini menekankan bahwa perusahaan, layaknya warga negara, memiliki hak dan kewajiban. Artinya bahwa ketika perusahaan menjalankan aktivitasnya dalam rangka mengejar keuntungan, maka saat bersamaan seharusnya perusahaan mempertimbangkan kewajibannya untuk memperhatikan komunitas dan lingkungan. Karena alasan ini manajer atau instansi bisnis sadar bahwa mereka harus mempertimbangkan komunitas dimana mereka beroperasi.

Teori corporate citizenship difokuskan pada hak, tanggung jawab dan kemungkinan kemitraan bisnis dalam masyarakat. Meski demikian, dalam prakteknya, perusahaan yang mengadopsi teori ini, tidak membatasi diri semata hanya melihat komunitas sebagai stakeholder sasaran dalam menjalankan kebijakan CSR mereka, tapi juga memberikan perhatian pada stakeholder lain, seperti karyawan.

b. *Pengertian CSR (Corporate Social Responsibility)*

CSR (*Corporate Social Responsibility*) atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan saat ini menjadi konsep yang kerap kita dengar, walau definisinya sendiri masih menjadi perdebatan di antara para praktisi maupun akademisi. CSR (*Corporate Social Responsibility*) atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan merupakan suatu konsep bahwa organisasi atau perusahaan memiliki suatu konsep tanggung jawab sosial terhadap konsumen, karyawan, pemegang saham, komunitas, dan lingkungan dalam segala aspek operasional perusahaan.¹

Akan tetapi, *The World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), lembaga internasional yang berdiri tahun 1995 dan beranggotakan lebih dari 120 *multinational company* yang beranggotakan lebih dari 30 negara itu, dalam publikasinya *Making Good Business Sense* mendefinisikan CSR sebagai “*Continuing commitment by business to behave ethically and contribute economic development while improving the quality of the workforce and their families as well as of the local community and society at large*”. Maksudnya adalah komitmen dunia usaha untuk terus menerus bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi, bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya sekaligus juga peningkatan kualitas komunitas lokal dan masyarakat secara lebih luas.²

¹ “Tanggung Jawab Sosial Perusahaan” artikel diakses pada 01 Maret 2015 dari http://id.wikipedia.org/wiki/Tanggung_Jawab_Sosial_Perusahaan.

² Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, cet. II, (Gersik: Fascho Publishing, 2007), h. 7

Sedangkan *the European Commission* mendefinisikan CSR sebagai, “*Esentially a concept where by companies decide voluntarily to contribute to better socilty and a cleaner environment*”. Komisi Eropa mendefinisikan CSR, bagaimana sebuah perusahaan secara sukarela memberi kontribusi bagi terbentuknya masyarakat yang lebih baik dan lingkungan yang lebih bersih.

Definisi CSR juga telah dikemukakan oleh banyak pakar. Diantaranya adalah definisi yang dikemukakan oleh Magnan dan Ferrel yang mendefinisikan CSR sebagai “*A business acts in socially responsible manner when is decision on account for and balance diverse stake holder interst*”. Definisi ini menekankan kepada perlunya memberikan perhatian secara seimbang terhadap kepentingan berbagai *stakeholders* yang beragam dalam setiap keputusan dan tindakan yang diambil oleh para pelaku bisnis melalui prilaku yang secara sosial bertanggung jawab.³

Menurut definisi yang dikemukakan The Jakarta Consulting Group tanggung jawab social ini diarahkan baik ke dalam (internal) maupun keluar (eksternal) perusahaan. Ke dalam tanggung jawab ini diarahkan kepada pemegang saham dalam bentuk profitabilitas dan pertumbuhan. Seperti diketahui, pemegang saham telah menginvestasikan sumber daya yang dimilikinya guna mendukung berbagai aktivitas operasional perusahaan dan oleh karenanya mereka akan mengharapkan profitabilitas yang optimal serta pertumbuhan perusahaan sehingga kesejahteraan mereka di masa depan juga akan mengalami peningkatan. Oleh

³ A. B. Susanto, *A Strategic management Approach CSR* (Jakarta: *The Jakarta Consulting Group*, 2007), h. 21

karenanya perusahaan harus berjuang keras agar memperoleh laba yang optimal dalam jangka panjang serta senantiasa mencari peluang bagi pertumbuhan di masa depan.⁴

Di samping kepada pemegang saham, tanggung jawab sosial internal ini juga diarahkan kepada karyawan. Karena hanya dengan kerja keras, kontribusi karyawanlah perusahaan dapat menjalankan berbagai macam aktivitasnya serta meraih kesuksesan. Oleh karenanya perusahaan dituntut untuk memberikan kompensasi yang adil serta memberikan peluang pengembangan karir bagi karyawannya.

Ke luar, tanggung jawab sosial ini berkaitan dengan peran perusahaan sebagai pembayar pajak dan penyedia lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kompetensi masyarakat, serta memelihara lingkungan bagi generasi mendatang. Pajak diperoleh dari keuntungan yang diperoleh perusahaan. Oleh karenanya perusahaan harus dikelola dengan sebaik-baiknya agar mampu memperoleh laba yang maksimal. Demi kelancaran aktivitas perusahaan dalam usaha mencapai tujuannya, perusahaan membutuhkan banyak tenaga kerja. Seiring dengan tumbuh kembangnya perusahaan, kebutuhan akan tenaga kerja ini akan mengalami peningkatan. Perusahaan berkewajiban untuk ikut berpartisipasi menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat. Perusahaan juga memiliki kewajiban untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan dan kompetensi masyarakat, baik yang berkaitan dengan perusahaan maupun tidak. Perusahaan juga

⁴ Ibid, h. 24

bertanggung jawab untuk memelihara kualitas lingkungan hidup masyarakat dalam jangka panjang, baik untuk generasi saat ini maupun bagi generasi penerus.⁵

Pandangan lebih komperhensif mengenai CSR dikemukakan oleh Carrol (1996) dalam Teori Paradigma Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Menurutnya, tanggung jawab perusahaan dapat dilihat berdasarkan empat jenjang (ekonomi, hukum, etis dan filantropis) yang merupakan satu kesatuan.⁶

Piramida Tanggung Jawab Sosial Perusahaan⁷



⁵ Ibid, h. 24-25

⁶ Archie B. Carrol, *Business and Society: Ethics and Stakeholders Management* (Ohio: South Western College Publishing, 1996), h. 39

⁷ Ibid, h. 40

Untuk memenuhi tanggung jawab ekonomis, sebuah perusahaan haruslah menghasilkan laba sebagai pondasi untuk mempertahankan eksistensinya dan berkembang. Tanggung jawab ekonomis ini merupakan hasrat paling natural dan primitif dari perusahaan sebagai organisasi bisnis untuk mendapatkan keuntungan (laba). Namun demikian, dalam mencapai tujuan mencari laba, sebuah perusahaan juga harus bertanggung jawab secara hukum dengan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Upaya melanggar hukum demi memperoleh laba harus ditentang sehingga perusahaan tidak menggunakan atau menghalalkan segala cara.

Perusahaan juga harus bertanggung jawab secara etis. Ini berarti sebuah perusahaan berkewajiban mempraktikkan hal-hal yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai etis. Oleh karena itu, nilai-nilai dan norma-norma masyarakat harus menjadi rujukan bagi perusahaan dalam menjalankan kegiatan bisnisnya sehari-hari. Lebih dari itu, perusahaan juga mempunyai tanggung jawab filantropis yang mensyaratkan agar perusahaan dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat, agar kualitas hidup masyarakat meningkat sejalan dengan operasi bisnis sebuah perusahaan.⁸

⁸ Fajar Nursahid, *Tanggung Jawab Sosial BUMN: Analisis terhadap Model Kedermawanan Sosial PT Krakatau Steel, PT Pertamina dan PT Telekomunikasi Indonesia* (Depok: Primedia, 2006), h. 14-15

Sedangkan definisi lainnya dikemukakan oleh *Philippine Business for Social Progress* yang menyatakan:

CSR adalah prinsip bisnis yang mengusulkan bahwa kepentingan jangka panjang bisnis terlayani dengan baik ketika keuntungan dan pertumbuhan dicapai sejalan dengan perkembangan komunitas, perlindungan dan keberlanjutan lingkungan, serta kualitas hidup masyarakat.

CSR merupakan proses penting dalam pengaturan biaya yang dikeluarkan dan keuntungan kegiatan bisnis dari *stakeholder* baik secara internal (pekerja, *stakeholder* dan penanam modal) maupun eksternal (kelembagaan pengaturan umum, anggota-anggota masyarakat, kelompok masyarakat sipil dan perusahaan lain). Dengan demikian, tanggung jawab perusahaan secara sosial tidak hanya terbatas pada konsep pemberian donor saja, tapi konsepnya sangat luas dan tidak bersifat statis dan pasif. Bukan hanya dikeluarkan dari perusahaan, akan tetapi merupakan hak dan kewajiban yang dimiliki bersama antar *stakeholders*. Konsep *corporate social responsibility* melibatkan tanggung jawab kemitraan antara pemerintah, lembaga sumber daya masyarakat, juga masyarakat setempat (lokal).

Kemitraan ini merupakan tanggung jawab bersama secara sosial antar *stakeholder*. Konsep kedermawanan perusahaan (*corporate philanthropy*) dalam tanggung jawab sosial tidak lagi memadai karena konsep tersebut tidak melibatkan kemitraan tanggung jawab perusahaan secara sosial dengan *stakeholder* lainnya. Konsep penanaman modal

perusahaan secara sosial lebih arif terdengar dan menyiratkan tanggung jawab sosial tanpa paksaan bagi perusahaan sebagai hak dan kewajiban yang patut dilaksanakan untuk keberlanjutan perusahaan khususnya dan pengembangan *stakeholder* umumnya. Hubungan *corporate* dengan *stakeholder* tidak lagi bersifat pengelolaan tapi sekaligus melakukan kolaborasi yang dilakukan secara terpadu dan berfokus pada pembangunan kemitraan. Kemitraan ini tidak lagi bersifat penyangga organisasi, tapi menciptakan kesempatan-kesempatan dan keuntungan bersama, untuk tujuan jangka panjang dan pembangunan berkelanjutan sesuai dengan tujuan, misi, nilai-nilai dan strategi-strategi tanggung jawab perusahaan secara sosial.

Kemitraan antar *stakeholder* sesuai dengan definisi tanggung jawab perusahaan secara sosial di atas di mana tanggung jawab sosial yang mulanya diberikan oleh perusahaan pada kesejahteraan *stakeholder* lain pada akhirnya akan berdampak pada *corporate* kembali. Kemitraan ini menciptakan pembagian keuntungan bersama dan tidak menciptakan persaingan negatif yang berpengaruh pada keberlanjutan perusahaan tersebut.

Pada tahun 2010 dikeluarkan ISO 26000 sebuah standar internasional yang terbaru untuk tanggung jawab sosial yang dibuat atas inisiatif para *stakeholder* yang menginginkan adanya keselarasan terminologi, konsep dan prinsip dari kebijakan dan manajemen tanggung jawab sosial. ISO 26000 memberikan pengertian tanggung sosial sebagai berikut:

- Tanggung jawab suatu organisasi atas dampak keputusan dan tindakannya terhadap masyarakat dan lingkungan;
- Tercermin secara transparan melalui perilaku etis yang memberikan kontribusi terhadap pembangunan berkelanjutan, termasuk kesehatan dan kesejahteraan masyarakat;
- Menginternalisasi ekspektasi para pemangku kepentingan;
- Mematuhi hukum yang berlaku serta konsisten dengan norma perilaku internasional;
- Terintegrasi di dalam organisasinya dan dijalankan dalam segala interaksinya.

Dengan demikian yang kiranya perlu dikembangkan oleh pihak manajemen perusahaan adalah bagaimana cara mengelola potensi yang ada untuk mewujudkan *CSR*. Agar ada kesesuaian antara apa yang menjadi kepentingan dan perhatian publik selaras dengan apa yang ingin diwujudkan dalam tanggung jawab sosialnya, maka diperlukan proses implementasi tanggung jawab sosial dalam perusahaan agar tercipta hubungan harmonis dan saling pengertian antara perusahaan dan *stakeholder*. Tanpa proses kerja yang jelas dan matang, perusahaan cenderung menjadi tidak sensitif terhadap perubahan yang terjadi di sekitarnya dan menjadi disfungsional ketika mereka semakin menjauh dari lingkungan mereka.

3. Sejarah dan Perkembangan CSR (*Corporate Social Responsibility*)

Tanggung jawab sosial perusahaan kepada masyarakat bermula di Amerika Serikat, yaitu pada zaman permulaan perkembangan perusahaan besar di akhir abad ke-19. Saat itu, perusahaan-perusahaan besar menyalahgunakan kekuasaan mereka dalam hal diskriminasi harga, menahan buruh dan perilaku lainnya yang menyalahi moral kemanusiaan. Ini menyebabkan protes masyarakat dan sebagai akibatnya pemerintah melakukan perubahan peraturan perusahaan untuk mengatasi masalah tersebut. Fase kedua evolusi tanggung jawab sosial perusahaan tercetus pada tahun 1930-an yang diikuti gelombang resesi dunia secara besar-besaran yang mengakibatkan pengangguran dan banyak perusahaan yang bangkrut. Pada masa ini dunia berhadapan dengan kekurangan modal untuk input produksinya. Buruh terpaksa berhenti bekerja, pengangguran sangat meluas dan merugikan pekerjaannya. Saat itu timbul ketidakpuasan terhadap sikap perusahaan yang tidak bertanggung jawab terhadap pekerjaannya.⁹

Gema CSR semakin terasa pada tahun 1950-an. Pada waktu itu, persoalan-persoalan kemiskinan dan keterbelakangan yang semula terabaikan mulai mendapatkan perhatian lebih luas dari berbagai kalangan. Beberapa kalangan bahkan menyebutkan bahwa buku yang bertajuk *Social Responsibilities of the Businessman* karya **Howard R. Bowen** yang ditulis pada tahun 1953 merupakan literature awal yang

⁹ Sadono Sukirno. dkk, Pengantar Bisnis, Jakarta: Prenada Media, 2004, h. 352.

menjadi tonggak sejarah modern CSR. Dan karna karyanya itu Bowen diganjar dengan sebutan Bapak CSR.¹⁰ Suasana tidak puas masyarakat terhadap golongan pengusaha memuncak di tahun 1960-an yang melibatkan perjuangan konsumen yang dipimpin oleh tokoh karismatik bernama Ralph Nader.

Sejalan dengan bergulirnya wacana tentang keperdulian lingkungan, kegiatan kedermawanan perusahaan terus berkembang dalam kemasan *philanthropy* serta *Community Development* (CD). Pada dasawarsa ini, terjadi perpindahan penekanan dari fasilitasi dan dukungan pada sektor-sektor produktif kearah sektor-sektor sosial. Latar belakang perpindahan ini adalah kesadaran bahwa peningkatan produktivitas hanya akan dapat terjadi manakala variabel-variabel yang menahan orang miskin tetap miskin, misalnya pendidikan dan kesehatan dapat dibantu dari luar. Berbagai program populis kemudian banyak dilakukan seperti seperti penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, air bersih dan kegiatan lain.

Di era 1980-an makin banyak perusahaan yang menggeser konsep pilantropisnya kearah *Community Development* (CD). Kegiatan kedermawanan berkembang kearah pemberdayaan masyarakat. Dasawarsa 1990-an adalah dasawarsa yang di awalai dengan beragam pendekatan seperti pendekatan integral, pendekatan stakeholder maupun pendekatan *civil society*. Beragam pendekatan tersebut telah mempengaruhi praktek CD. CD menjadi suatu aktivitas yang lintas sektor

¹⁰ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, h. 4.

karena mencakup baik aktivitas produktif maupun sosial dan juga lintas pelaku sebagai konsekuensi berkembangnya keterlibatan berbagai pihak.¹¹ Pada tataran global, tahun 2000 dibentuk *Global Compact* oleh sekjen PBB Kofi Anan. Tujuannya adalah menyusun perilaku standar korporasi global. Ada 10 aturan *Global Compact*, mencakup soal HAM, bisnis harus menghormati HAM, standar perburuhan, lingkungan hidup dan anti korupsi. Gagasan CSR makin bergema setelah diselenggarakannya *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) tahun 2002 di Johannesburg Afrika Selatan.¹²

4. Dasar Hukum dan Prinsip-prinsip CSR (*Corporate Social Responsibility*)

a. Dasar Hukum CSR (*Corporate Social Responsibility*)

Undang-undang Perseroan Terbatas pasal 74:

Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan

- 1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility*) dan lingkungan.
- 2) Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan

¹¹ Ibid, h. 6.

¹² Khudori, *Korupsi dan Tanggung Jawab Sosial, dalam Amin Wijaya Tunggal, edisi ke-Corporate Social Responsibility* (Jakarta: Harvarindo, 2008), h. 165.

dan diperhitungkan sebagai biaya pereroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

- 3) Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan diatur dengan peraturan pemerintah.¹³

b. Prinsip-prinsip CSR (*Corporate Social Responsibility*)

Menurut *Organization For Economic Cooperation And Development* (OECD) pada saat pertemuan para menteri Negara-negara anggotanya di paris tahun 2000 menyepakati pedoman bagi perusahaan multinasional dengan kebijakan umum tentang perinsip-prinsip CSR yaitu:

- 1) Member kontribusi untuk kemajuan ekonomi, sosial dan lingkungan berdasarkan pandangan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.
- 2) Menghormati hak-hak asasi manusia yang dipengaruhi kegiatan yang dijalankan perusahaan tersebut sejalan dengan kewajiban dan komitmen pemerintah dan di Negara tempat perusahaan beroperasi.
- 3) Mendorong pembangunan kapasitas lokal melalui kerjasama yang erat dengan komunitas lokal, termasuk kepentingan bisnis selain menggambarkan kegiatan perusahaan di pasar dalam negeri dan pasar luar negeri.

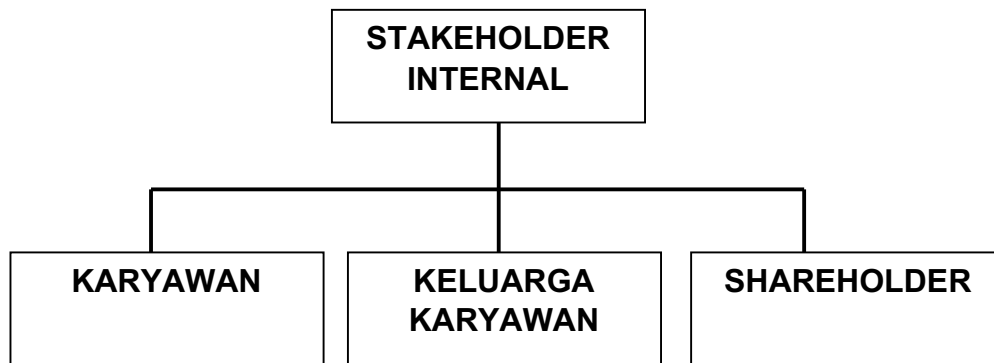
¹³ UU PT PASAL 74 ayat 1, *Ikatan Notariat Indonesia* (INI), (Jakarta, 2007), hal. 44.

- 4) Mendorong pembentukan modal tenaga kerja, khususnya melalui penciptaan kesempatan kerja dan memfasilitasi pelatihan bagi para karyawan.
- 5) Menahan diri untuk tidak mencari untuk tidak menerima pembebasan dari luar yang dibenarkan secara hukum yang terkait dengan sosial, lingkungan, keselamatan kerja, *insentif financial* dan isu-isu lain.
- 6) Mendorong dan memegang teguh prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) serta mengembangkan dan menerapkan praktik tata kelola perusahaan yang baik.
- 7) Mengembangkan dan menerapkan praktek-praktek sistem manajemen yang mengatur diri sendiri secara efektif guna menumbuh kembangkan relasi saling percaya antara perusahaan dengan masyarakat tempat operasi perusahaan.
- 8) Mendorong kesadaran pekerja sejalan dengan kebijakan perusahaan melalui penyebarluasan informasi tentang kebijakan-kebijakan pada pekerja termasuk melalui program-program pelatihan.¹⁴

Stakeholder yang terkait dengan sebuah perusahaan akan bervariasi sesuai dengan sektor bisnis, dan lokasi dimana perusahaan tersebut beroperasi. Variasi pada sektor bisnis dan lokasi akan membedakan prioritas *stakeholders* dalam program CSR. Dalam cakupan implementasi program CSR *stakeholders* digolongkan ke dalam dua bagian yaitu *stakeholders internal* yaitu karyawan, keluarga karyawan dan *shareholders*.

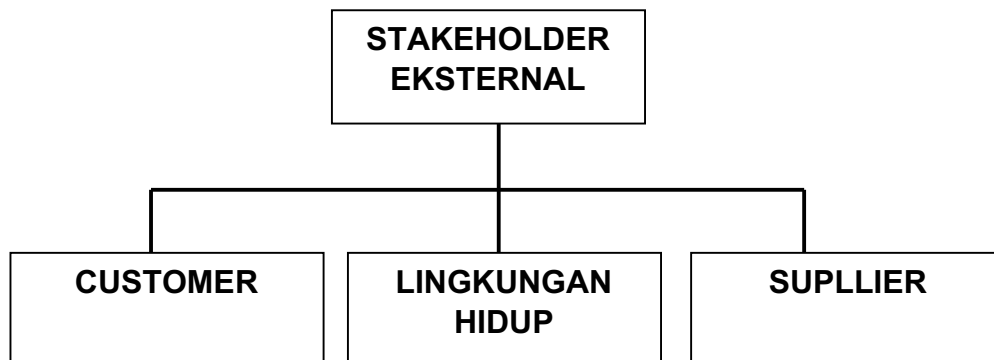
¹⁴ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, hal. 32

Gambar Stakeholders Internal¹⁵



Dan *stakeholders eksternal* yaitu *costomer*, lingkungan hidup dan *supplier*.

Gambar Stakeholder Eksternal¹⁶



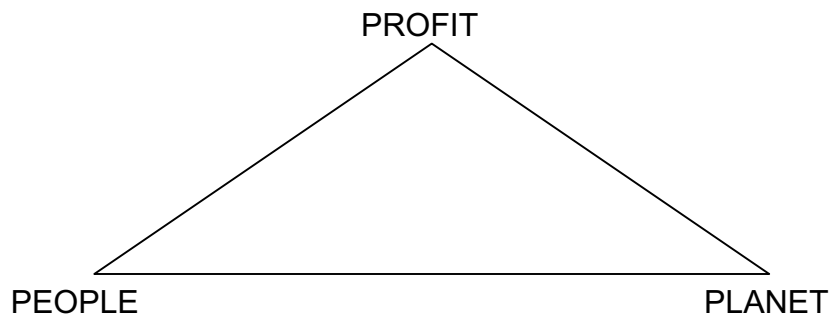
Dunia usaha berperan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang sehat dengan mempertimbangkan faktor lingkungan hidup. Kini dunia usaha meliputi aspek sosial (*people*), aspek lingkungan (*planet*), aspek ekonomi (*profit*) yang biasa disebut *Triple Bottom Line*.

¹⁵ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, h. 32

¹⁶ *Ibid*, h. 33

Istilah *tripel bottom line* dipopulerkan oleh Jhon Elkington pada tahun 1997 melalui bukunya "*Cannibal With Forks, The Triple Bottom Line Of Twentieth Century Business*". Ia mengembangkan konsep *Triple Bottom Line* yang member pandangan bahwa perusahaan yang ingin berkelanjutan harus memperhatikan "3P" selain mengejar *profit*, perusahaan juga mesti memperhatikan dan terlibat pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat (*people*), dan turut berkontribusi aktif dalam menjaga kelestarian lingkungan (*planet*) hubungan ini kemudian dalam bentuk segitiga sebagai berikut.

Gambar *The Triple Bottom Line of Twentieth Century Business*¹⁷



1. Profit (keuntungan)

Profit merupakan unsur terpenting dan menjadi tujuan utama dalam kegiatan usaha, tak heran bila fokus utama dari seluruh kegiatan dalam perusahaan adalah mengejar *profit* atau mendongkrak harga saham setinggi-tingginya, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

¹⁷ Ibid, h.35

2. *People* (masyarakat)

Menyadari bahwa masyarakat merupakan stakeholders terpenting bagi perusahaan. Karena dukungan mereka, terutama masyarakat sekitar sangat diperlukan bagi keberadaan, kelangsungan hidup dan perkembangan perusahaan. Maka sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan masyarakat, perusahaan perlu berkomitmen untuk berupaya memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada mereka. Selain itu perlu disadari bahwa oprasi perusahaan berpotensi memberikan dampak kepada masyarakat, karenanya perlu perusahaan untuk melakukan berbagai kegiatan yang menyentuh kebutuhan masyarakat. Intinya, jika ingin eksis dan akseptable perusahaan harus menyertakan pula CSR secara sosial.

Tidak bisa dipungkiri adanya anggapan bahwa CSR bukanlah aktivitas utama bagi pelaku bisnis. Fokus utama adalah mendongkrak laba. Namun, diyakini, penganut aliran pemikiran ini tidak masuk akal dan tidak sesuai kenyataan. Kondisi keuangan tidak cukup menjamin nilai perusahaan tumbuh secara berkelanjutan. Keberlanjutan perusahaan akan terjamin apabila perusahaan memperhatikan dimensi sosial.¹⁸

Untuk memperkokoh komitmen dalam CSR ini perusahaan memang perlu memiliki pandangan bahwa CSR adalah linvestsi masa depan, artinya CSR bukan lagi dilihat sebagai sentra biaya, melainkan sentra laba di masa datang, karena melalui hubungan yang harmonis dan

¹⁸ Ibid, h. 35

citra yang baik, timbal baliknya masyarakat juga akan ikut menjaga eksistensi perusahaan.

3. Planet (lingkungan)

Unsur yang ketiga yang mesti diperhatikan juga adalah *planet* (lingkungan), jika perusahaan ingin eksis dan akseptable, maka harus disertakan pula tanggung jawab kepada lingkungan. Perusahaan peduli terhadap lingkungan hidup dan keberlanjutan keragaman hayati. Lingkungan adalah sesuatu yang terkait dengan seluruh bidang kehidupan kita. Sebagian besar dari kita masih kurang peduli dengan lingkungan sekitar. Hal ini antara lain disebabkan karena tidak ada keuntungan langsung didalamnya. Keuntungan merupakan inti dari dunia bisnis dan itu merupakan hal yang wajar. Banyak pelaku dunia usaha yang hanya mementingkan bagaimana menghasilkan uang sebanyak-banyaknya tanpa melakukan upaya memperoleh keuntungan yang lebih, terutama dari sisi kesehatan, kenyamanan, ketersediaan, sumber daya yang lebih terjamin kelangsungannya.

Kurangnya kepedulian terhadap lingkungan kerap harus dibayar dengan mahal, dengan timbulnya berbagai macam penyakit, bencana lingkungan atau kerusakan alam lainnya. Mendongkrak laba dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi memang penting, namun tidak kalah pentingnya juga memperhatikan kelestarian lingkungan. Disinilah perlunya penerapan konsep *Triple Bottom Line* (3BL), yakni *profit*, *people* dan

planet. Dengan kata lain, “jantung hati” bukan hanya *profit* (keuntungan) saja, tetapi juga *people* (masyarakat) dan *planet* (lingkungan).¹⁹

Masih banyak perusahaan yang tidak mau menjalankan program-program CSR karena melihat hal tersebut hanya sebagai pengeluaran biaya. CSR memang tidak memberikan hasil secara keuangan dalam jangka pendek. Namun, program-program CSR lebih tepat digolongkan sebagai investasi dan harus menjadi strategi bisnis dari suatu perusahaan.

Program CSR sebagai bagian dari strategi bisnis, maka akan dengan mudah bagi unit-unit usaha yang berada dalam suatu perusahaan untuk mengimplementasikan rencana kegiatan dari program CSR. Yang direncangkannya dilihat dari sisi pertanggung jawaban keuangan atas setiap investasi yang dikeluarkan. Dari program CSR menjadi lebih jelas dan tegas, sehingga pada akhirnya keberlanjutan yang diharapkan akan dapat terimplementasi berdasarkan harapan semua stakeholders.

Banyak perusahaan di Indonesia khususnya perusahaan besar yang telah melakukan berbagai bentuk kegiatan CSR, umumnya kegiatan-kegiatan *Community Development*, *charity* maupun *filanthropy*, yang saat ini mulai berkembang di bumi Indonesia masih merupakan kegiatan yang bersifat pengabdian kepada masyarakat ataupun lingkungan yang berada tidak jauh dari lokasi tempat dunia usaha melakukan kegiatannya. Dan seringkali kegiatannya belum dikaitkan dengan tiga elemen yaitu *profit*, *planet* dan *people* (*Triple Bottom Line*) yang menjadi kunci dari

¹⁹ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, h.37

pembangunan berkelanjutan. Namun hal ini adalah langkah yang perlu dikembangkan dan diperluas hingga benar-benar dapat dijadikan kegiatan CSR yang benar-benar berkelanjutan.

5. Fungsi dan Tujuan CSR (Corporate Social Responsibility)

a. Fungsi bagi individu karyawan:

- 1) Belajar metode alternatif dalam berbisnis
- 2) Menghadapi tantangan pengembangan dan bisa berprestasi dalam lingkungan baru
- 3) Mengembangkan keterampilan yang ada dan keterampilan baru.
- 4) Memperbaiki pengetahuan perusahaan atas komunitas lokal dan memberi kontribusi bagi komunitas.
- 5) Mendapatkan persepsi baru atas bisnis.

b. Fungsi bagi penerima program:

- 1) Mendapatkan keahlian dan keterampilan profesional yang tidak dimiliki organisasi atau tidak memiliki dana untuk mengadakannya.
- 2) Mendapat keterampilan manajemen yang membawa pendekatan yang segar dan kreatif dalam memecahkan masalah.
- 3) Memperoleh pengalaman dari organisasi besar.

c. Fungsi bagi perusahaan:

- 1) Memperkaya kapabilitas karyawan yang telah menyelesaikan tugas bekerjasama komunitas.
- 2) Meningkatkan pengetahuan tentang komunitas lokal.
- 3) Peluang untuk menanamkan bantuan praktis pada komunitas.

- 4) Meningkatkan citra dan profil perusahaan karena para karyawan menjadi duta besar bagi karyawan.

Tujuan program CSR (*Corporate Social Responsibility*)

1. Meminimalisasi resiko sosial
2. Membangun harmonisasi dengan masyarakat.
3. Peran aktif dalam memperbaiki masyarakat dengan melibatkan perusahaan pada masyarakat sekitar.
4. Pengembangan bisnis perusahaan.
5. Menumbuhkembangkan kepercayaan masyarakat dan mitra bisnis.
6. Meningkatkan harapan masyarakat agar perusahaan mengejar sasaran sosial dan ekonomis.

6. Pola CSR (Corporate Social Responsibility)

Menurut Saidi dan Abidin setidaknya ada empat model atau pola CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang umumnya diterapkan di Indonesia.²⁰

a. Keterlibatan langsung

Perusahaan menjalankan CSR secara langsung dengan menyelenggarakan sendiri kegiatan sosial atau menyerahkan sumbangan ke masyarakat tanpa perantara. Untuk menjalankan tugas ini, sebuah perusahaan biasanya menugaskan salah satu pejabat seniornya, seperti *Corporate Secretary or Public Affair Manager* atau menjadi bagian dari tugas pejabat *Public Realation*.

²⁰ Edi Suharto, *Pekerjaan Sosial Di Dunia Industri 'Memperkuat Tanggung Jawab Social Perusahaan (CSR)*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hal. 106

b. Melalui yayasan atau organisasi sosial perusahaan

Perusahaan mendirikan yayasan sendiri di bawah perusahaan atau groupnya. Biasanya perusahaan menyediakan dana awal, dana rutin atau dana abadi yang dapat digunakan secara teratur bagi kegiatan yayasan.

c. Bermitra dengan pihak lain

Perusahaan menyelenggarakan CSR melalui kerjasama dengan lembaga sosial atau organisasi non pemerintah, universitas atau media massa baik dalam mengelola dana maupun dalam melaksanakan kegiatan sosialnya.

d. Mendukung atau bergabung dalam suatu konsorsium

Perusahaan turut mendirikan, menjadi anggota atau mendukung suatu lembaga sosial yang didirikan untuk tujuan sosial tertentu. Dibandingkan dengan modal lainnya, pola ini lebih berorientasi pada pemberian hibah perusahaan yang bersifat "hibah pembangunan" pihak konsorsium atau lembaga semacam itu yang dipercayai oleh perusahaan-perusahaan yang mendukungnya secara produktif mencari mitra kerjasama dari kalangan lembaga operasional dan kemudian mengembangkan program yang disepakati bersama.

Bidang kegiatan yang dibantu perusahaan juga mencakup berbagai bidang. Dari jumlah dana yang disalurkan, bidang yang paling banyak hingga yang paling sedikit menerima sumbangan dari perusahaan berturut-turut adalah pendidikan dan penelitian, pelayanan sosial, kesehatan, musibah mendadak, pembangunan dan prasarana perumahan, seni dan pariwisata serta ekonomi produktif dan lingkungan.

Namun dari frekuensi bidang yang disumbang secara berturut mulai dari yang paling sering dilakukan adalah pelayanan sosial, pendidikan dan pelatihan, kesehatan, musibah mendadak, lingkungan hidup, ekonomi produktif, seni olah raga dan pariwisata, dan pengembangan prasarana perumahan.²¹

Kedermawanan sosial juga berhubungan dengan beberapa hal, antara lain adalah motivasi yang mendorong perusahaan untuk melakukan kedermawanan sosial. Cara pengambilan keputusan dan nilai-nilai yang akan dicapai dalam memberikan sumbangan. Hal-hal tersebut merupakan hal yang penting untuk diketahui dalam rangka menggali potensi dana karena selama ini ada kecenderungan dana lokal lewat dana social perusahaan tersalurkan dalam area yang sangat variatif sesuai dengan keinginan perusahaan penyumbang.

Di Indonesia, kebiasaan perusahaan dalam menyumbang pada dasarnya tidak sepopuler dengan kebiasaan individu yang menjadi pemilik atau eksekutif puncak perusahaan tertentu. Bahkan kadang kala sulit membedakan apakah sumbangan yang diberikan oleh perusahaan adalah sumbangan yang secara sengaja dan terencana menjadi program perusahaan atau justru karena program atau motivasi dari pemilik perusahaan.²²

²¹ Edi Suharto, *Pekerjaan di Dunia Industri*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 107

²² Zaim Saidi Dan Hamid Abidin, *Sumbangan Social Perusahaan 'Profil Dan Pola Distribusinya Di Indonesia': Survey 226 Perusahaan di 10 kota*. cet. Ke-1 (Jakarta: PRIAMEDIA, 2003), , hal. 15

7. Fungsi Pemerintah dalam pelaksanaan tanggungjawab Sosial perusahaan

Sebagai sebuah negara yang berdaulat dan berdasarkan hukum, maka pemerintah Indonesia dapat mengatur urusan dalam negerinya sendiri dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dari dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan isi pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945 .Hal ini lebih jelasnya dituangkan pada Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945).

Undang-Undang Dasar 1945 mengandung semangat untuk membela kesejahteraan rakyat banyak. Pasal 33 ayat (4) UUDNRI 1945, di mana dalam melakukan kegiatan usahanya untuk memperoleh keuntungan tersebut pelaku usaha juga harus memperhatikan kondisi lingkungan sekitar dan lingkungan sosial yang berada di sekitarnya.

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Konsekuensi Negara Indonesia adalah Negara hukum dengan pemerintah wajib membuat regulasi yang ideal dalam menjalankan fungsinya, yang harus sesuai hukum yang berlaku. Pembuatan regulasi yang dilakukan melalui media pemerintah selaku pihak yang paling bertanggungjawab sebagai pemegang otoritas diharapkan hukum yang

dibuat menjadi *sosial engineering* dalam masyarakat sebagai pelopor perubahan memimpin masyarakat dalam mengubah sistem sosial, dan di dalam melaksanakan hal itu langsung tersangkut dalam tekanan-tekanan untuk mengadakan perubahan, bahkan menyebabkan perubahan pula pada lembaga kemasyarakatan lainnya. Untuk itu, pemerintah hadir tidak boleh membentuk peraturan perundang-undangan yang *onrechtmatig*, karena harus dinyatakan tidak sah atau bertentangan dengan hukum, dengan efek/sanksi untuk mengingatkan kesadaran yang terkadang terlupakan sebagai sesuatu yang mahal akibatnya.

Ada beberapa fungsi negara untuk mencapai tujuan negara yaitu dengan melakukan beberapa hal, yakni (a) sebagai *provider*, negara bertanggungjawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya; (b) sebagai *regulator* (pengatur), negara mengadakan aturan kehidupan bernegara; (c) sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha. (d) sebagai *umpire* (wasit), negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antara bidang-bidang usaha tertentu.

Pemerintah selaku *regulator*, yang memiliki kewenangan pada *atribusi* dan *delegasi* pembuatan aturan (Indrati, 2007) sebagai wujud penerapan perlindungan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan memberi efek jera/sanksi kepada pelanggarnya. Wujud implementasi yang

dilakukan dibuat dalam aturan tertulis yang bernama Undang-undang atau peraturan. Pemerintah sebagai pemegang otoritas pembuat sekaligus pengawas yang fungsional memberikan kesempatan dan peluang kepada pihak swasta untuk bekerjasama membuat segala sektor kehidupan untuk memenuhi kebutuhan rakyat.

Peran pemerintah dan sektor swasta dalam membuat perusahaan-perusahaan yang memanfaatkan Sumber Daya Alam harus dibarengi menjaga kelestarian lingkungan yang dikelola secara professional demi kepentingan semua pihak karena etika dan sopan santun dalam dunia bisnis sangatlah keras, kalaulah ada pengusaha yang melanggar etika, mereka lebih banyak mendapatkan hukuman dari masyarakat di banding pemerintah. Sehingga pengelolaan tanggungjawab menciptakan kesejahteraan kepada warga pada khususnya dan Negara pada umumnya

Indikasi pengelolaan lingkungan yang berwujud kepedulian dijabarkan dalam berbagai produk konsep, dengan melibatkan semua pihak mulai dari pihak pemerintah selaku fasilitator, swasta sebagai rekanan menjalankan fungsi-fungsi ekonomi sebagai pemicu perputaran dan pemanfaatan potensi-potensi yang ada.

Salah satu konsep yang sangat populer saat ini dalam menjaga eksistensi dan kepedulian lingkungan adalah *Corporate Sosial Responsibility (CSR)* yang dikembangkan oleh perusahaan Negara (BUMN) dan swasta yang disinkronkan dengan hukum yang berlaku. CSR menjadi topik yang penting karena keterkaitannya dengan tanggung jawab

sosial dan lingkungan sebagai konsep kepedulian, pelestarian, penjagaan dan pengembalian fungsi-fungsi lingkungan untuk masa depan. Sistem yang dibangun oleh pemerintah dalam tanggung jawabnya sebagai pemegang otoritas yang dinamisator harus menjamin kelangsungan pembangunan baik dipusat dan didaerah dalam pelaksanaan dan pengawasan CSR dengan mitra-mitra yang sinergis.

Fungsi Negara dalam pelaksanaan CSR yang bertujuan mengatur dimana pada awalnya CSR sebagai kegiatan sukarela dari perusahaan dalam melakukan interaksi sosial sebagai wujud kepedulian terhadap masyarakat sekitar guna memberikan manfaat terhadap kehadirannya. Program CSR ini telah menjadi sebuah kontribusi kepedulian yang dilandasi moral, namun telah menjadi kewajiban hukum setelah lahirnya UU No 19 Tahun 2003 Badan Usaha Milik Negara (BUMN), UU No 25 Tahun 2007 Penanaman Modal (PM), UU No 40 Tahun 2007 Perseroan Terbatas (PT), PP No 47 Tahun 2012 Tanggungjawab Sosial dan lingkungan Perusahaan.

Hadirnya CSR yang dirumuskan terlihat dari berbagai rumusan CSR yaitu sebagai berikut: (1) Penjelasan pasal 15 huruf b UU Penanaman Modal menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “tanggungjawab sosial perusahaan” adalah tanggungjawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat “. (2) Pasal 1 angka 3 UUPT , tanggungjawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk

berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat maupun masyarakat pada umumnya.(Sukarmi, 2012)

Fungsi Negara yang dihubungkan dengan tanggungjawab sosial perusahaan dengan mengidealkan pemerintahan dijalankan fungsi *regulator*, dengan pengaturan hukum yang baik. Satu sisi fungsi Negara dalam menyusun instrumen yuridis dalam rangka melakukan pengaturan, pelayanan, dan perlindungan bagi masyarakat, dengan memuat aturan normative tentang bagaimana pemerintahan dijalankan untuk menjalankan fungsinya, sehingga penyelenggaraan pemerintahan akan terlihat hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum. Pelaksanaan fungsi Negara ini dalam rangka tanggungjawab sosial perusahaan diharapkan untuk memberikan kesejahteraan bagi warga masyarakat.

Pelaksanaan CSR perusahaan diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat, berjalan berkelanjutan, dan sesuai konsep pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*). Substansi CSR sendiri bukan pada aspek penghimpunan dana dan pembangunan infrastruktur semata, tapi bagaimana perusahaan mampu mengintegrasikan perhatian terhadap aspek sosial dan lingkungan dalam operasi bisnis mereka dan dalam interaksinya dengan para pemangku

kepentingan (*stakeholders*) berdasarkan prinsip kesukarelaan pada awalnya.

Konteks CSR dalam hal ini adalah kewajiban bertanggungjawab atas perintah Undang-undang dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkan oleh aktivitas perseroan. Tanggungjawab sosial perusahaan yang pada awalnya dipahami berada pada ranah kesukarelaan/moral, sehingga posisinya tidak sama dengan hukum. Moral dalam tanggungjawab sosial lebih mengarah pada tindakan lahiriah yang didasarkan sepenuhnya dari sikap batiniah sikap inilah yang dikenal dengan “moralitas” yaitu sikap dan perbuatan baik yang betul-betul tanpa pamrih. Sedangkan tanggungjawab hukum lebih menekankan pada kesesuaian sikap lahiriah dengan aturan yang ada yang dilaksanakan berdasar ketentuan hukum, dan nilai-nilai budaya masyarakat.

Hadirnya Negara sebagai penyelenggara Pemerintahan menggunakan organ-organ untuk menjalankan fungsinya, khusus untuk pelaksanaan CSR yang telah menjadi kewajiban hukum, makna peralihan dari sukarela menjadi wajib sebagai perwujudan komitmen pemerintah menjaga warga dan perseroan berinteraksi sosial yang tunduk dalam pengaturan dan pengawasan aturan perundangan yang berlaku.

Keberadaan peran Negara dalam pelaksanaan CSR di kalangan dunia usaha merupakan respon positif sebagai inisiatif Pemerintah Daerah (Pemda) terhadap pelaksanaan CSR apakah membantu atau mempersulit? Teorinya seharusnya membantu, karena Pemda tentu

mempunyai perencanaan pengembangan daerah yang tak semuanya dapat terlaksana akibat keterbatasan dana. Hal ini yang memberi peluang besar kepada sektor swasta dan BUMN mensinergitaskan program pengembangan dan program prioritas CSR perusahaan dengan program pemerintah.

8. Teori Pendayagunaan Dana CSR (Corporate Social Responsibility)

a. Pengertian Pendayagunaan

Pendayagunaan berasal dari kata “guna” yang berarti manfaat, adapun pengertian pendayagunaan sendiri menurut kamus besar bahasa Indonesia:

1. Pengusahaan agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat.
2. Pengusahaan (tenaga dan sebagainya) agar mampu menjalankan tugas dengan baik.²³

Sedangkan pemberdayaan adalah terjemahan dari istilah bahasa Inggris yaitu *empowerment*. Pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari kata dasar *power* yang berarti kemampuan berbuat, mencapai, melakukan atau memungkinkan. Awalan *em* berasal dari bahasa latin atau Yunani, yang berarti di dalamnya, karena itu pemberdayaan dapat berarti kekuatan dalam diri manusia, suatu sumber kreativitas. Dalam kamus besar bahasa Indonesia kata pemberdayaan diterjemahkan sebagai

²³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, h. 189

upaya pendayagunaan, pemanfaatan yang sebaik-baiknya dengan hasil yang memuaskan.²⁴

Maka dapat disimpulkan bahwa pendayagunaan adalah cara atau usaha yang dapat mendatangkan manfaat yang lebih besar serta lebih baik dengan hasil yang memuaskan.

b. Sifat dan Bentuk Pendayagunaan

Ada dua bentuk pendayagunaan atau penyaluran antara lain.²⁵

- a. Bentuk sesaat, dalam hal ini berarti bahwa dana CSR (*Corporate Social Responsibility*) hanya diberikan kepada seseorang satu kali atau sesaat saja. Dalam hal ini juga berarti penyaluran kepada nasabah tidak disertai target terjadinya kemandirian ekonomi dalam diri nasabah. Hal ini dikarenakan nasabah yang bersangkutan tidak mungkin lagi mandiri, seperti pada diri orang tua yang sudah jompo dan orang cacat. Sifat bantuan sesaat ini idealnya adalah hibah.
- b. Bentuk pemberdayaan, merupakan penyaluran dana CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang disertai target merubah keadaan nasabah dari kondisi penerima menjadi katagori pemberi. Target ini adalah target besar yang tidak dapat dengan mudah dan dalam waktu yang singkat. Untuk itu, penyaluran dana CSR harus disertai dengan pemahaman yang utuh terhadap permasalahan yang ada pada penerima atau nasabah. Apabila

²⁴ Lili bariadi, dkk., *Zakat dan Wirausaha* (Jakarta, CED: 2005), h. 53

²⁵ Lili bariadi, dkk., *Zakat dan Wirausaha* (Jakarta, CED: 2005), h. 25

permasalahannya adalah permasalahan kemiskinan, harus diketahui penyebab kemiskinan tersebut sehingga dapat mencari solusi yang tepat demi tercapainya target yang telah direncanakan.

Menurut Widodo yang dikutip dari buku Lili Bariadi dan kawan-kawan, bahwa sifat dana bantuan pemberdayaan ada tiga yaitu:²⁶

- a. Hibah, zakat atau bantuan pada asalnya harus diberikan berupa hibah artinya tidak ada ikatan antara pengelola dengan penerima setelah penyerahan zakat atau bantuan.
- b. Dana Bergulir, zakat atau bantuan dapat diberikan berupa dana bergulir oleh pengelola kepada penerima dengan catatan harus qardul hasan, artinya tidak boleh ada kelebihan yang harus diberikan oleh penerima kepada pengelola ketika pengembalian pinjaman tersebut. Jumlah pengembalian sama dengan jumlah yang dipinjamkan.
- c. Pembiayaan, penyaluran zakat atau bantuan oleh pengelola kepada penerima tidak boleh dilakukan berupa pembiayaan, artinya tidak boleh ada ikatan seperti shahibul mal dengan mudharib dalam penyaluran zakat atau bantuan.

c. Tujuan Pendayagunaan/Pemberdayaan

Pemberdayaan merupakan upaya meningkatkan hakikat lapisan masyarakat dan pribadi manusia, upaya tersebut meliputi:²⁷

²⁶ Ibid, h. 85-86

²⁷ I. Nyoman Sumaryadi, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat* (Jakarta: Citra Utama 2005), h. 114

- a. Mendorong, memotivasi, meningkatkan kesadaran akan potensinya, dan menciptakan iklim atau suasana untuk berkembang
- b. Memperkuat daya, potensi yang dimiliki dengan langkah-langkah positif memperkembangkannya.
- c. Penyediaan berbagai masukan, pembukaan akses kepeluang. Upaya pokok yang dilakukan adalah peningkatan taraf pendidikan, derajat kesehatan, akses kepada modal, teknologi tepat guna, informasi, lapangan kerja dan pasar. Dengan fasilitas-fasilitasnya.

Adapun tujuan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya sebagai berikut:²⁸

- a. Membantu mengembangkan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat lemah, rentan, miskin, marjinal dan kaum kecil, seperti petani kecil, buruh tani, pedagang kecil, masyarakat miskin perkotaan, masyarakat yang ada terbelakang, kaum muda pencari kerja, kaum cacat dan kaum wanita yang disingkirkan atau dikesampingkan.
- b. Memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio ekonomi sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, namun snaggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat.

²⁸ Ibid, h. 115

d. Pola Pendayagunaan

Pola-pola pemberdayaan ekonomi masyarakat mempunyai cirri-ciri atau unsur-unsur sebagai berikut:²⁹

- 1) Mempunyai tujuan yang hendak dicapai
- 2) Mempunyai wadah kegiatan yang terorganisir
- 3) Aktivitas yang dilakukan terencana, berlanjut, serta harus sesuai dengan kebutuhan dan sumberdaya setempat
- 4) Ada tindakan bersama dan keterpaduan dari berbagai aspek yang terkait
- 5) Ada perubahan sikap pada masyarakat sasaran selama tahap-tahap pemberdayaan
- 6) Menekannkan pada peningkatan partisipasi mayarakat dalam ekonomi terutama dalam wirausaha
- 7) Ada keharusan membantu seluruh lapisan masyarakat khususnya masyarakat lapisan bawah. Jika tidak, maka solidaritas dan kerjasama sulit tercapai
- 8) Akan lebih efektif bila program pengembangan masyarakat pada awalnya memperoleh bantuan dan dukungan pemerintah. Selain itu sumber-sumber organisasi sukarela non pemerintah harus dimanfaatkan.

Dengan demikian pola-pola pemberdayaan ekonomi masyarakat bukan sekedar diartikan sebagai keharusan masyarakat untuk mengikuti suatu kegiatan, melainkan dipahami sebagai kontribusi mereka dalam

²⁹ Lili bariadi, dkk., *Zakat dan Wirausaha* (Jakarta, CED: 2005), h. 55

setiap tahapan yang mesti dilalui oleh suatu program kerja pemberdayaan ekonomi masyarakat. Terutama dalam tahap perumusan kebutuhan yang harus dipenuhi asumsinya bahwa masyarakatlah yang paling tahu kebutuhan dan permasalahan yang mereka hadapi.³⁰

³⁰ Lili Bariadi, dkk., *Zakat dan Wirausaha* (Jakarta: CED, 2005) h. 56

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian dan Peranan Asas Hukum.

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.

Lebih lanjut, beberapa pakar seperti Paul Scholten, yang memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut :

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.

Kemudian Satjipto Rahardjo, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam

hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya. Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi *ketiga*, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatic*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Di dalam setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar, peran negara yang utama adalah mewujudkan cita-cita bangsa itu sendiri, dan cita-cita bangsa Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusi Negara Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diamandemen, memiliki semangat yang kuat untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh warga negara Indonesia serta membentuk negara kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan menurut Bagir Manan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memikul tanggung jawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sejalan dengan pendapat Bagir Manan, menurut Sjahan Basah, berkaitan dengan negara kesejahteraan tersebut, maka tujuan pemerintah tidak semata-mata di bidang pemerintahan saja, melainkan harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pembangunan nasional.

Negara Indonesia menunjukkan keinginannya untuk membentuk negara kesejahteraan tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: "Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Dalam mencapai tujuan yang diamanatkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka dilakukanlah pembangunan nasional di dalam segala bidang kehidupan baik fisik maupun pembangunan non fisik. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, maka Pasal 1 UUD 1945 menetapkan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Di dalam mencapai tujuan tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan negara membagi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589);

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4182);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297);
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);

8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Penataan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 4593);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 694);

13. Peraturan Menteri Sosial Nomor 50/HUK/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Lintas Sektor dan Dunia Usaha;
14. Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan;.
15. Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 8 Tahun 2008 tentang Urusan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2008 Seri E Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 6);

BAB IV

LANDASAN PENGATURAN FILOSOFIS, YURIDIS, POLITIS DAN SOSIOLOGIS

A. LANDASAN PENGATURAN SECARA FILOSOFIS

Negara hukum yang dianut Negara Indonesia tidaklah dalam artian formal, melainkan dalam artian materiil yang juga diistilahkan dengan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) atau “Negara Kemakmuran”.²⁹ Tujuan yang hendak dicapai oleh Negara Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur baik spiritual maupun materiil berdasarkan Pancasila, sehingga disebut juga sebagai Negara hukum yang memiliki karakteristik mandiri. Kemandiriannya terlihat dari penerapan konsep dan pola Negara hukum pada umumnya, yang di Indonesia disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia, yakni menggunakan tolok ukur berupa Pancasila. Dengan demikian, Negara Indonesia ialah Negara hukum (*rechtsstaat*) berdasarkan Pancasila.³⁰

Sebagai Negara hukum ada 4 (empat) unsur atau ciri dasar yang ditemukan dan diterapkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan

²⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, cetakan ke-4, Bandung, 1960, hal. 21-22

³⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Penerbit Alumni, cet.ke-1, Bandung, 1985, hal. 11

di Indonesia. Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, adapun keempat unsur yang dimaksudkan yakni:³¹

- a. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga Negara);
- c. adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
- d. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtsterlijke controle*).

Dengan susunan yang sedikit berbeda, Bagir Manan mengemukakan mengenai ciri-ciri minimal dari Negara berdasarkan atas hukum, yaitu:³²

- a. semua tindakan harus berdasarkan atas hukum;
- b. ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya;
- c. ada kelembagaan yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas);
- d. ada pembagian kekuasaan.

Berdasarkan keempat unsur Negara hukum diatas, unsur semua tindakan (termasuk pemerintah) harus berdasarkan hukum (unsur pertama) dan adanya jaminan (termasuk melalui hukum) terhadap hak-hak asasi manusia (unsur kedua).

³¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal. 29

³² Bagir Manan, Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Makalah, Univ. Padjadjaran, Bandung, 1994, hal. 19

Pemerintahan yang berdasarkan hukum merupakan pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum dan tidak berdasarkan kepada kemauan manusianya. sudikno Mertokusumo mengatakan dengan sebutan “*the governance not by man but by law*”.³³ Pada Negara yang berdasarkan hukum maka hukum dapat dijadikan acuan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahannya (supremasi hukum).³⁴ Dalam hal ini dianut suatu “ajaran kedaulatan hukum”³⁵ yang menempatkan hukum pada kedudukan tertinggi. Hukum dijadikan *Guiding Principle* bagi segala aktifitas organ-organ Negara, pemerintahan, pejabat-pejabat serta rakyatnya.

Penjabaran terhadap unsur-unsur Negara hukum diatas dalam tataran “*middle range theory*” atau teori antara dalam membedah permasalahan tulisan ini adalah Teori Hukum Pembangunan yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Teori Hukum Pembangunan memberikan dasar bagi fungsi hukum sebagai “sarana pembaruan masyarakat” dan hukum sebagai suatu sistem yang sangat diperlukan bagi Indonesia sebagai Negara yang sedang berkembang.

Mochtar Kusumaatmadja³⁶, mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah

³³ Sudikno Mertokusumo, Upaya Meningkatkan Supremasi Hukum, dalam Majalah Justitia Et Pax, Fak. Hukum Univ. Atmadjaya, Yogyakarta, Edisi bulan Mei-Juni 2000, Tahun XX Nomor 19, hal. 2

³⁴ Bagir Manan, Dasar-DasarOp.cit, hal. 18

³⁵ Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 8

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, Penerbit Bina Cipta, Bandung, tanpa tahun, hal. 2-3

tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.

Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaruan masyarakat” atau ‘sarana pembangunan” dengan pokok-pokok sebagai berikut:³⁷

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaruan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu.

Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaruan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan.

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1995, hal. 13

Kutipan diatas menunjukkan ada 2 (dua) hal yang menjadi inti dari teori hukum pembangunan yang diciptakan oleh Muchtar Kusumaatmadja, yakni:

1. ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya.
2. hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Pemikiran diatas sejalan dengan pendapat Sjachran Basah, yang menyatakan “fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara”.³⁸

Perkataan “filsafat” (*philosophy, filosofie*) berasal dari dua perkataan dalam bahasa Yunani, yaitu: “*philia*” (cinta, *love*) dan “*sophia*” (kebijaksanaan, *wisdom*). Pada permulaan ia berarti (menunjuk pada) hampir semua penyelidikan yang menuntut upaya intelektual (akal-budi). Pada abad pertengahan, arti dari istilah itu agak menyempit, namun filsafat masih disebut "ratu dari ilmu-ilmu". Bahkan pada abad ke 17 dan abad ke 18, perkataan itu dipergunakan dalam arti luas. Karya Newton

³⁸ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal. 13

yang utama, misalnya, diberi judul "*Mathematical Principles of Natural Philosophy*" (Asas-asas Matematikal dari Filsafat Alam).

Bertrand Russel berpendapat, bahwa filsafat itu adalah pelopor (pembuka jalan) dari ilmu. Obyek studinya terdiri atas masalah-masalah yang belum dirumuskan secara jelas, dan pada tahap perkembangan itu belum dapat ditelaah oleh ilmu. Namun, segera para filsuf berhasil mengungkapkan (merumuskan) sebuah masalah secara jelas, dan dengan demikian membuka jalan bagi penyelesaian yang memuaskan, maka masalah itu beralih (bergeser) dari lingkungan filsafat ke lingkungan ilmu. Sejumlah penganut positivisme logikal berpendapat bahwa tugas utama seorang filsuf adalah menelaah secara kritis metode-metode yang digunakan dalam ilmu-ilmu yang ada (yang sudah mapan) untuk dapat menemukan rasionya dan pada akhirnya untuk menyempurnakannya. Menurut pendapat kaum eksistensialis (penganut Eksistensialisme) dewasa ini, tugas dari filsafat adalah untuk merumuskan apa yang mereka sebut "kondisi manusiawi" (*the human condition*), yakni ciri-ciri khas dari eksistensi manusia dan pola dasar cara-cara manusia saling bertautan satu dengan yang lainnya serta dengan dunia. Menurut penganut Filsafat Analitik, aliran yang sekarang dominan di Inggris dan di Amerika, filsafat harus membatasi diri pada analisis bahasa. Kaum Marxist berpendapat, bahwa filsafat untuk sebagian besar terdiri atas ideologi-ideologi yang dibuat untuk membenarkan (me-yustifikasi) dan mempertahankan kedudukan berkuasa dan hak istimewa (*privileges*) dari kelompok kelas yang berkuasa. Bagi John Dewey, seorang tokoh utama Pragmatisme,

peranan pokok bagi filsuf adalah untuk menganalisis dan menilai masyarakatnya dengan maksud untuk memperbaiki atau menyempurnakannya.

Pengetahuan bijaksana memberikan kebenaran, orang, yang mencintai pengetahuan bijaksana, karena itu yang mencarinya adalah orang yang mencintai kebenaran. Tentang mencintai kebenaran adalah karakteristik dari setiap filosof dari dahulu sampai sekarang. Di dalam mencari kebijaksanaan itu, filosof mempergunakan cara dengan berpikir sedalam-dalamnya (merenung). Hasil filsafat (berpikir sedalam-dalamnya) disebut filsafat atau falsafah. Filsafat sebagai hasil berpikir sedalam-dalamnya diharapkan merupakan suatu yang paling bijaksana atau setidak-tidaknya mendekati kesempurnaan.

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan: what is a constitution dapat dijawab bahwa "...a constitution is a document which contains the rules for the the operation of an organization"³¹. Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya. Negara sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Hanya Inggris dan Israel saja yang sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar di kedua negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktek ketatanegaraan. Namun para ahli tetap dapat

³¹ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hal. 3.

menyebut adanya konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris.³²

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Constituent power mendahului konstitusi dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi.³³ Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hirarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

³² O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., (London: Sweet and Maxwell, 1987), hal. 5.

³³ J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, (Oxford: Clarendon Press, 1901), hal. 151.

Konstitusi selalu terkait dengan paham konstitusionalisme. Walton H. Hamilton menyatakan “*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”³⁴. Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip di atas, “*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*”. Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.³⁵ Kata kuncinya adalah

³⁴ Walton H. Hamilton, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R.A., Seligman & Alvin Johnson, eds., 1931, hal. 255.

³⁵ William G. Andrews, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* 3rd edition, menyatakan: “*The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State*”, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hal. 9.

konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi. Hal ini misalnya, tercermin dalam tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu revolusi penting yang terjadi di Perancis tahun 1789, di Amerika pada tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917, ataupun peristiwa besar di Indonesia pada tahun 1945, 1965 dan 1998.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh

karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Di Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan itulah yang biasa disebut sebagai Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila itu mencakup sila atau prinsip (i) Ketuhanan Yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan kesejahteraan umum; (ii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of*

the game yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Bahkan di Amerika Serikat istilah ini dikembangkan menjadi jargon, yaitu *The Rule of Law, and not of Man* untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang.

Istilah *The Rule of Law* jelas berbeda dari istilah *The Rule by Law*. Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat *instrumentalis* atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *The Rule of Man by Law*. Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang di puncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal adanya istilah *constitutional state* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang mati, hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya; (b)

hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain; serta (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berke-
naan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah dalam waktu dekat. Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang dapat lebih mudah diubah. Karena itulah mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan undang-undang dasar tidak boleh menyebabkan undang-undang dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.

Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Terminologi Pancasila sebagai ideologi terbuka

sesungguhnya telah dikembangkan pada masa orde baru. Namun dalam pelaksanaannya pada masa itu lebih menunjukkan Pancasila sebagai ideologi tertutup. Pancasila menjadi alat hegemoni yang secara apriori ditentukan oleh elit kekuasaan untuk mengekang kebebasan dan melegitimasi kekuasaan. Kebenaran Pancasila pada saat itu tidak hanya mencakup cita-cita dan nilai dasar, tetapi juga meliputi kebijakan praktis operasional yang tidak dapat dipertanyakan, tetapi harus diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan kedua dan ketiga sebagai penyangga konstitusionalisme, yaitu kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*) dan Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Kesepakatan-kesepakatan tersebut hanya mungkin dicapai jika sistem yang dikembangkan adalah sistem demokrasi.

Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunis. Pancasila mengakui dan melindungi baik hak-hak individu maupun hak masyarakat baik di bidang ekonomi maupun politik. Dengan demikian ideologi kita mengakui secara selaras baik kolektivisme maupun individualisme. Demokrasi yang dikembangkan, bukan demokrasi politik semata seperti

dalam ideologi liberal-kapitalis, tetapi juga demokrasi ekonomi. Dalam sistem kapitalisme liberal dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha. Sedangkan dalam sistem etatisme, negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.³⁶

Setiap bangsa yang ingin berdiri kokoh dan mengetahui dengan jelas ke arah mana tujuan yang ingin dicapainya sangat memerlukan pandangan hidup (filsafata hidup). Dengan pandangan hidup inilah sesuatu bangsa akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapinya dan menentukan arah serta cara bagaimana memecahkan persoalan-persoalan tadi. Dengan pandangan hidup yang jelas sesuatu bangsa akan memiliki pegangan dan pedoman bagaimana ia memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya yang timbul dalam gerak masyarakat yang makin maju. Dengan berpedoman pada pandangan hidup itu pula suatu bangsa akan membangun dirinya.

Dalam pergaulan hidup itu terkandung konsep dasar mengenai kehidupan yang dicita-citakan oleh suatu bangsa, terkandung pikiran-pikiran yang terdalam dan gagasan sesuatu bangsa mengenai wujud kehidupan yang dianggap baik. Pada akhirnya pandangan hidup sesuatu bangsa adalah kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki suatu bangsa itu sendiri, yang diyakini kebenarannya dan menimbulkan tekad pada bangsa itu untuk mewujudkannya.

³⁶ Lihat, Jimly Asshiddiqie, "Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha", makalah disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta 20 September 2005.

Seperti yang ditunjukkan dalam ketetapan MPR No. II/MPR/1979, maka Pancasila itu adalah jiwa seluruh rakyat Indonesia, pandangan hidup bangsa Indonesia dan dasar negara kita. Pancasila sekaligus menjadi tujuan hidup bangsa Indonesia. Pancasila bagi kita merupakan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan watak yang sudah beurat dan berakar di dalam kebudayaan bangsa Indonesia. ialah suatu kebudayaan yang mengajarkan bahwa hidup manusia ini akan mencapai kebahagiaan jika kita dapat baik dalam hidup manusia sebagai manusia dengan alam dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriyah dan kebahagiaan rohaniah.

Bangsa Indonesia lahir sesudah melampaui perjuangan yang sangat panjang, dengan memberikan segala pengorbanan dan menahan segala macam penderitaan. Bangsa Indonesia lahir menurut cara dan jalan yang ditempuhnya sendiri yang merupakan hasil antara proses sejarah di masa lampau, tantangan perjuangan dan cita-cita hidup di masa datang yang secara keseluruhan membentuk kepribadian sendiri.

Sebab itu bangsa Indonesia lahir dengan kepribadiannya sendiri yang bersamaan lahirnya bangsa dan negara itu, kepribadian itu ditetapkan sebagai pandangan hidup dan dasar negara Pancasila. Karena itulah, Pancasila bukan lahir secara mendadak pada tahun 1945, melainkan telah berjuang, dengan melihat pengalaman bangsa-bangsa lain, dengan diilhami dengan oleh gagasan-gagasan besar dunia dengan

tetap berakar pada kepribadian bangsa kita dan gagasan besar bangsa kita sendiri.

Karena Pancasila sudah merupakan pandangan hidup yang berakar dalam kepribadian bangsa, maka ia diterima sebagai dasar negara yang mengatur hidup ketatanegaraan. Hal ini tampak dalam sejarah bahwa meskipun dituangkan dalam rumusan yang agak berbeda, namun dalam 3 buah UUD yang pernah kita miliki yaitu dalam pembukaan UUD 1945, dalam Mukadimah UUD Sementara Republik Indonesia 1950. Pancasila itu tetap tercantum didalamnya, Pancasila yang lalu dikukuhkan dalam kehidupan konstitusional itu, Pancasila yang selalu menjadi pegangan bersama saat-saat terjadi krisis nasional dan ancaman terhadap eksistensi bangsa kita, merupakan bukti sejarah sebagai dasar kerohanian negara, dikehendaki oleh bangsa Indonesia karena sebenarnya ia telah tertanam dalam kalbua rakyat. Oleh karena itu, ia juga merupakan dasar yang mamapu mempersatukan seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila sebagai norma filosofis hukum Indonesia harus dapat tercerminkan dalam undang-undang yang dibentuk di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lima butir Pancasila harus dapat diterjemahkan dan terumuskan dalam tata hukum yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam pengaturan Penyertaan Modal Daerah Kepada Pihak Ketiga secara filosofis kelima sila dari

Pancasila itu secara langsung maupun tidak langsung menjadi dasar pembentukan aturan-aturan yang dibuat.

Ketuhanan yang Maha Esa, secara filosofis menunjukkan bahwa segala kegiatan di Indonesia harus berdasarkan pandangan bahwa segala yang di dunia ini mengikuti aturan tertentu yang dibuat oleh *supreme being*. Sila ke-dua Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dan sila ke-tiga Persatuan Indonesia harus tercermin dalam pengaturan rumah susun yang tidak akan menimbulkan segregasi sosial dan spasial. Sila ke-empat, yang menunjukkan pandangan bangsa Indonesia yang memperhatikan nilai-nilai kerakyatan untuk mencapai keadilan sosial, dengan jalan musyawarah dan sebagaimana dinyatakan pada sila ke-lima harus pula menjadi dasar pengaturan keuangan daerah untuk mencapai keadilan sosial. Dalam pandangan filosofis ini jelas bahwa bangsa Indonesia menekankan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus memperhatikan pengelolaan keuangan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pancasila adalah *filosofische grondslag* dan *common platforms*, pancasila adalah dasar negara. Kedudukan Pancasila dalam tata hukum nasional dapat dijabarkan sebagai berikut, Salah satu masalah pada masa lalu yang mengakibatkan Pancasila cenderung digunakan sebagai alat legitimasi kekuasaan dan lebih menjadi ideologi tertutup adalah karena adanya pendapat bahwa Pancasila berada di atas dan diluar konstitusi, pancasila disebut sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) dengan menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*)³⁷. Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-

³⁷ Teori Hans Kelsen ini dapat dipelajari dalam tiga bukunya yaitu *Pure Theory of Law: Introduction to the Problematic of Legal Science*; *Pure Theory of Law*; dan *General Theory of Law and State*.

ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³⁸

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:³⁹

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro⁴⁰. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya. Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka

³⁸ *Ibid.*, hal. 58.

³⁹ *Ibid.* Tata urutan yang dipakai oleh Attamimi adalah berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Ketetapan tersebut diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Tahun 2003 telah ditetapkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁰ Notonagoro, "Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)" dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan keempat, (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, tanpa tahun).

pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan meng gambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid⁴¹. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.⁴²

⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal 115.

⁴² Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 201 – 205.

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.

Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.

Logika Kelsen tersebut sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)?. Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa

suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar.

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.⁴³

Pidato yang dikemukakan Soekarno pada saat itu adalah rangkaian persidangan BPUPKI yang membahas dasar negara. Selain Soekarno,

⁴³ Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dan Nannie Hudawati (peny.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hal. 63, 69, dan 81. RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 117, 121, 128 – 129.

anggota-anggota yang lain juga mengemukakan pendapatnya baik secara lisan maupun tertulis. Dari berbagai pendapat yang dikemukakan dalam persidangan tersebut, kemudian ditunjuk tim perumus yang terdiri dari 8 orang, yaitu: Ir. Soekarno, Drs. M. Hatta, Mr. M. Yamin, M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, R. Otto Iskandardinata, Mr. A. Maramis, Ki Bagoes Hadikoesoemo, dan K.H. Wachid Hasjim. Tim ini menghasilkan rumusan yang kemudian dikenal dengan Piagam Jakarta dan diterima oleh BPUPKI pada tanggal 10 Juli 1945. Dokumen inilah yang menjadi Pembukaan UUD 1945 setelah terjadi kompromi dengan pencoretan tujuh kata. Walaupun pengaruh Soekarno cukup besar dalam perumusan dokumen ini, namun dokumen ini adalah hasil perumusan BPUPKI yang dengan sendirinya merepresentasikan berbagai pemikiran anggota BPUPKI. Dokumen ini disamping memuat lima dasar negara yang dikemukakan oleh Soekarno, juga memuat pokok-pokok pikiran yang lain.

Jika masalah dasar negara disebutkan oleh Soekarno sebagai *Philosophische grondslag* ataupun *Weltanschauung*, maka hasil dari persidangan-persidangan tersebut, yaitu Piagam Jakarta yang selanjutnya menjadi dan disebut dengan Pembukaan UUD 1945, yang merupakan *Philosophische grondslag* dan *Weltanschauung* bangsa Indonesia. Seluruh nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam Pembukaan UUD 1945 adalah dasar negara Indonesia, termasuk di dalamnya Pancasila.

Selain Pancasila, telah banyak dikenal adanya empat pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, yaitu; (1) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan; (2) bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya; (3) bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat; dan (4) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.⁴⁴

Jika mencermati Pembukaan UUD 1945, masing-masing alenia mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi Undang-Undang Dasar. Alenia pertama menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Alenia kedua menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Alenia ketiga menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spiritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhurnya sehingga rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Terakhir alenia keempat menggambarkan visi bangsa Indonesia

⁴⁴ Pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 ini dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan UUD 1945 yang menghilangkan penjelasan ini. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 51.

mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Dalam alenia keempat inilah disebutkan tujuan negara dan dasar negara.⁴⁵

Keseluruhan Pembukaan UUD 1945 yang berisi latar belakang kemerdekaan, pandangan hidup, tujuan negara, dan dasar negara dalam bentuk pokok-pokok pikiran sebagaimana telah diuraikan tersebut-lah yang dalam bahasa Soekarno disebut sebagai *Philosophische grondslag* atau dasar negara secara umum. Jelas bahwa Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi bangsa tidak hanya berisi Pancasila. Dalam ilmu politik, Pembukaan UUD 1945 tersebut dapat disebut sebagai ideologi bangsa Indonesia.

Penjelasan UUD 1945 yang merupakan bagian dari keseluruhan UUD 1945 menyatakan bahwa “Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnyanya”. Bahkan para *founding fathers* juga menyadari akan perkembangan masyarakat sehingga tidak tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 51 – 52.

(*Gelstaltung*). Penjelasan ini sebenarnya memberi ruang perubahan terhadap perwujudan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945. Hal ini juga dapat dilihat dari proses penyusunan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan pembahasan masalah lain dalam Undang-Undang Dasar oleh BPUPKI, yaitu masalah bentuk negara, daerah negara, badan perwakilan rakyat, dan badan penasehat. Status Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan dengan pasal-pasal nya menjadi sangat tegas berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi: "*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*"⁴⁶

Jika Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal nya merupakan satu kesatuan, tentu tidak dapat memisahkannya dengan menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorms* yang lebih tinggi dari pasal-pasal nya sebagai *staatsverfassung*. Apalagi dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai konstitusi, atau Pembukaan UUD 1945 adalah presuposisi bagi validitas pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 (termasuk di dalamnya Pancasila) dan pasal-pasal nya adalah konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksinya tinggi dan dijabarkan

⁴⁶ Hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

dalam pasal-pasal nya, tetapi bukan merupakan dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 dan berarti bukan pula presuposisi validitas pasal-pasal tersebut. Pembukaan UUD 1945 bukan sekedar sebuah postulat dari *juristic-thinking*. UUD 1945 secara keseluruhan ditetapkan sebagai konstitusi (*staatsverfassung*) yang mengikat dalam satu tindakan hukum, yaitu keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechtsidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan alinea 1,2,3,4), alinea 4.

Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar (logis), baik dan adil. Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakekat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar, nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik (suara rakyat) yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik.

Suatu kebijakan publik harus berorientasi terhadap kepentingan publik (*public interest*), sebagaimana menurut M. Osting yang dikutip oleh Bambang Sunggono, dalam suatu negara demokrasi, negara dapat dipandang sebagai agen atau penyalur gagasan sosial mengenai keadilan kepada warganya dan mengungkapkan hasil gagasan sosial tersebut dalam undang-undang atau peraturan-peraturan, sehingga masyarakat mendapatkan ikut berproses ikut ambil bagian untuk mewarnai dan memberi dengan leluasa (1994, hal 11-12).

1. Konsep dan Definisi Negara Kesejahteraan

Sebelum mendiskusikan apa itu *welfare state* (negara kesejahteraan), ada baiknya dibahas sejenak konsep kesejahteraan (*welfare*) yang sering diartikan berbeda oleh banyak orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), dan Suharto (2006), pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna.³⁹

1. Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley,⁴⁰ mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...*a condition or state of human well-being.*” Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan

³⁹ Edi Suharto, 2006, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa yang Bisa Dipetik untuk Membangun Indonesia*. disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006

⁴⁰ James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore. 2000, “*Introduction: Social Policy and Social Welfare*” dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*, London: Sage, hlm. xi-xv

manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.

2. Sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
3. Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "*social illfare*" ketimbang "*social welfare*".
4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

Teori Negara Kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari negara hukum formal (klasik), yang dilandasi pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara negara, khususnya eksekutif yang pada

masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.

Tujuan pokok negara kesejahteraan antara lain: (1) mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik; (2) menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata; (3) mengurangi kemiskinan; (4) menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat miskin; (5) menyediakan subsidi untuk layanan sosial bagi *disadvantage people*; (6) memberikan proteksi sosial bagi tiap warga negara.⁴¹

Teori negara kesejahteraan sejalan dengan konsep negara hukum modern dimana paham negara hukum modern merupakan antitesis dari negara hukum klasik, dimana tugas negara tidak lagi semata-mata untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara akan tetapi juga mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁴²

B. LANDASAN PENGATURAN SECARA YURIDIS

Secara yuridis, suatu peraturan perundang-undangan bisa dianggap baik apabila pembentukannya sudah mempertimbangkan dasar-dasar yuridis yang berkaitan dengan segala aspek substansi dan mekanisme pembentukannya. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan

⁴¹ Amich Alhumami, 2005. “*Negara Kesejahteraan*” Artikel di Harian Kompas, 16 Oktober 2005

⁴² Lihat John J.O.I. Ihalauw, 2008. *Konstruksi Teori, Komponen dan Proses*, Jakarta: Grasindo, hlm. 108

harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 6 dan penjelasannya Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 138 Undang-undang No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir kalinya pada tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah juga disebutkan dengan jelas bahwa materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

- a. Asas pengayoman, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

- c. Asas kebangsaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Asas kekeluargaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Asas kenusantaraan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistim hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- g. Asas keadilan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat

membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589);

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4182);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297);
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140,

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Penataan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 4593);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
 12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 694);
 13. Peraturan Menteri Sosial Nomor 50/HUK/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Lintas Sektor dan Dunia Usaha;

14. Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan;.
15. Peraturan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 8 Tahun 2008 tentang Urusan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2008 Seri E Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 6);

C. LANDASAN PEGATURAN SECARA POLITIS

Sampai saat ini masih terjadi keterputusan hubungan rakyat dengan eksekutif daerah akibat tidak adanya mekanisme hukum yang menghubungkan dan mengukuhkan hak-hak rakyat dalam penyelenggaraan pembangunan ekonomi daerah. Belum ada mekanisme yang mengatur bagaimana rakyat berhubungan dengan pemerintah daerah agar pemerintah tidak melupakan rakyat yang telah memilihnya. Disamping itu, juga terjadi keterputusan hubungan rakyat dengan legislatif akibat menonjolnya sistem kepartaian dalam pemilu dan masih kuatnya peran fraksi di gedung parlemen daerah. Representasi rakyat di parlemen menjadi representasi partai, dan konstituen hanya sebagai pihak di luar pagar dewan tanpa merasa gedung dewan sebagai rumahnya.⁴³

⁴³ Zulkarnain, 2006, Op. Cit. hlm. 3

Ironisnya, hal tersebut juga berimbas pada kegiatan ekonomi masyarakat yang mempertontonkan konflik kepentingan petani dan pengusaha kecil dengan pengusaha besar yang sudah banyak diwarnai oleh kepentingan penguasa (termasuk partai politik). Oleh karena itu, maka keberadaan *social welfare policy* dan *social defence policy* (lihat Hofnagels dalam B.N. Arief, 1996)⁴⁴ sangat urgen sebagai bentuk kepedulian sosial dan keberpihakan politis pada kepentingan rakyat.

D. LANDASAN PENGATURAN SOSIOLOGIS

Tinjauan dari aspek sosiologis, yaitu menggambarkan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara:

1. Harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Tidak boleh memuat hal yang membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 15.

3. Harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulation*), namun mencakup bidang yang luas, meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*).

Kabupaten Penajam Paser Utara merupakan bagian integral dari wilayah Propinsi Kalimantan Timur yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Propinsi Kalimantan Timur. Secara administratif pemerintahan terbagi dalam 4 kecamatan, 24 kelurahan dan 30 desa, sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel berikut.

Tabel 1
Jumlah Desa, Kelurahan dan Kecamatan
di Kabupaten Penajam Paser Utara

No	Kecamatan	Kelurahan	Desa	Luas Wilayah (Km ²)
1	Babulu	0	12	399,45
2	Waru	1	3	553,88
3	Penajam	19	4	1.207,37
4	Sepaku	4	11	1.172,36
Jumlah		24	30	3.333,06

Sumber Data: Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara

Wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara terletak antara 00°48'29" – 01°36'37" Lintang Selatan dan 116°19'30 - 116°56'35" Bujur Timur. Mencakup 4 (empat) Wilayah Kecamatan, yaitu Kecamatan Babulu, Kecamatan Waru, Kecamatan Penajam, dan Kecamatan Sepaku. Sedangkan batas-batas wilayah administrasi Kabupaten Penajam Paser Utara adalah sebagai berikut.

- Sebelah Utara : berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu dan Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kertanegara
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kecamatan Samboja Kota Balikpapan dan Selat Makasar

- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kecamatan Long Kali Kabupaten Paser
- Sebelah Barat : berbatasan dengan Kecamatan Bongan Kabupaten Kutai Barat dan Kecamatan Long Kali Kabupaten Paser

Luas wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara terdiri dari 333.306 Ha yang terdiri dari 3,060.82 Km² Wilayah berupa Daratan dan 272.24 Km² berupa Lautan. Secara umum, sebagian besar belum terolah dan dibudidayakan pemanfaatannya. Dari data penggunaan lahan tahun 2005 terlihat bahwa 60 persen dari luas areal yang ada masih berbentuk hutan lebat. Sedangkan lahan yang sudah dimanfaatkan masing-masing adalah; pemukiman sebesar 0.9 persen, sawah seluas 1.5 persen, pertanian tanah kering seluas 3.43 persen, perkebunan seluas 3.9 persen, tambak seluas 0.23 persen dan industri seluas 0.09 persen.

Sebagai Kabupaten baru yang usianya masih sangat muda, Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki banyak agenda yang perlu segera dilakukan. Beberapa agenda tersebut diantaranya adalah kegiatan dalam menata administrasi pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan berkeadilan. Selain itu, agenda yang lain yaitu pengadaan infrastruktur pemerintahan. Hal tersebut mengingat bahwa infrastruktur pemerintahan masih sangat terbatas, baik dilihat dari kelengkapan lembaga, jumlah personil, gedung perkantoran maupun sarana administrasi. Beberapa hal tersebut sudah

sepatutnya menjadi agenda utama yang perlu segera dipenuhi dalam menjalankan kegiatan pelayanan masyarakat yang berkualitas.

Meskipun usia Kabupaten Penajam Paser Utara masih tergolong sangat muda akan tetapi potensi-potensi yang dimiliki tidak bisa hanya dipandang sebelah mata. Potensi-potensi tersebut meliputi potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan potensi Sumber Daya Manusia (SDM). Potensi SDA tersebut mencakup dari berbagai bidang baik bidang pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, penggalian dan pertambangan. Kemudian untuk potensi SDM diketahui bahwa lebih dari 50 % dari total jumlah penduduk di Kabupaten Penajam Paser Utara merupakan penduduk di usia produktif. Selain itu potensi di sektor pariwisata, industri dan perdagangan juga tidak bisa dikesampingkan begitu saja. Beberapa hal yang dimiliki oleh Kabupaten tersebut menjadi modal yang besar dalam menyelenggarakan pembangunan dengan berbagai tantangan yang akan dihadapi. Meskipun tantangan menjadi semakin berat untuk ke depannya, tidak menjadi mimpi bagi Kabupaten Penajam Paser Utara untuk mewujudkan visinya yaitu “

Visi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Penajam Paser Utara periode 2013- 2018, adalah: “Mewujudkan masyarakat kabupaten Penajam Paser Utara yang Sejahtera, Berkualitas, Mandiri dalam kehidupan damai, Berkeadilan dan Agamis.” Penjabaran arti dari visi tersebut antara lain:

1. Mewujudkan masyarakat yang Sejahtera adalah: kebutuhan dasar masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara telah terpenuhi

secara lahir dan batin, masyarakat yang telah mencapai kemajuan dalam seluruh aspek kehidupan dan seluruh potensi hidup yang telah berkembang baik dipandang dari aspek materi maupun spritual

2. Mewujudkan masyarakat yang Berkualitas adalah: masyarakat yang memiliki mutu tinggi ditinjau dari segi pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, olah raga, seni budaya dan agama di dukung oleh tata pemerintahan yang baik
3. Mewujudkan masyarakat yang Mandiri adalah masyarakat yang mampu membiayai sendiri semua kebutuhan dan aktifitas yang dilakukannya, tidak bergantung pada orang lain
4. Mewujudkan masyarakat dalam kehidupan damai adalah: masyarakat yang berada dalam suasana tanpa kekerasan, adanya harmoni, toleransi, saling menghargai dan relasi yang setara antar individu maupun komunitas yang hidup bersama untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu wilayah tertentu pula
5. Mewujudkan masyarakat yang Berkeadilan adalah: lebih mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, tidak berat sebelah, berpihak kepada kebenaran, menghargai hak dan kewajiban
6. Mewujudkan masyarakat yang Agamis adalah: kehidupan masyarakat Penajam Paser Utara senantiasa diwarnai oleh nilai-nilai religiusitas dan budi pekerti yang luhur, masyarakat yang

menghayati dan mengamalkan nilai-nilai luhur agama yang dianutnya.

Misi untuk mencapai cita-cita dalam visi di tuangkan dalam tekad Panca Karya, antara lain:

1. Meningkatkan kemampuan SDM dengan penguasaan Iptek dan Imtaq

Meliputi:

a) Bidang Pendidikan

Untuk meningkatkan akses pendidikan yang berkualitas, terjangkau, relevan dan efisien dengan menyelenggarakan pendidikan gratis serta membangun sarana dan prasarana pendidikan di daerah, yang berbasis kepada standar mutu pendidikan serta pengalaman kerja dalam bidang pengelolaan sumber daya alam di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang pendidikan maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2014 – 2018 adalah:

- a. Peningkatan APK tingkat pendidikan SMP dan SMA masing-masing menjadi 100% dan 82.59%;
- b. Peningkatan APM tingkat pendidikan SMP dan SMA masing-masing menjadi 84.26% dan 65.92%;
- c. Peningkatan nilai rata-rata mata pelajaran bagi peserta Ujian Nasional di semua tingkatan;
- d. Terbangunnya sekolah yang memiliki daya saing;

- e. Mendorong terbentuknya sekolah akademi/politeknik Perguruan Tinggi;
- f. Terbangunnya Balai Latihan Kerja (BLK) kabupaten;
- g. Peningkatan kualitas dan pemerataan sebaran guru;
- h. Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana pendidikan.

b) Kebudayaan, Kreatifitas dan Inovasi Teknologi

Dimaksudkan untuk pengembangan dan perlindungan kebhinekaan budaya, karya seni serta untuk memperkaya khazanah artistic dan intelektual bagi tumbuh kembangnya jati diri dan kemampuan adaptif kompetitif masyarakat yang disertai pengembangan inovasi yang dilandasi dengan ilmu pengetahuan dan teknologi serta iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang kebudayaan, kreatifitas dan inovasi teknologi, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2014 – 2018 adalah:

- a. Peningkatan pendidikan keagamaan formal dan non formal;
- b. Pembinaan dan pengembangan ragam kesenian daerah berbagai komunitas;
- c. Meningkatnya kreatifitas dan inovasi terciptanya teknologi tepat guna dalam segala bidang;
- d. Terbangunnya taman pintar;
- e. Terbangunnya fasilitas olahraga

2. Menyelenggarakan Tata Kelola Pemerintahan yang baik, Berdaya Guna dan Berhasil Guna, Bebas dari KKN Meliputi:

a) Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan, diarahkan untuk memantapkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, melalui terobosan kinerja secara terpadu, penuh integritas, akuntabel, taat hukum, transparan serta meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2014 -2018 adalah;

- Terbentuknya organisasi perangkat daerah (OPD) baru /menyesuaikan kebutuhan dan perkembangan daerah ditargetkan sebanyak 13 gedung organisasi perangkat daerah, 10 rumah jabatan, dan 6 UPTD hingga akhir tahun RPJMD.
- Pengembangan teknologi informasi dalam mendukung pelayanan melalui Peningkatan penerapan E-Government di SKPD
- Terbangunnya koneksi database antar seluruh Unit Kerja
- Peningkatan pengendalian potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

b) Membangun sistem pemerintahan yang berasaskan Good

Government sehingga melahirkan pemerintahan transparan dipercaya rakyat

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan sistem pemerintahan yang berasaskan Good Government, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013 -2018 adalah

1. Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan public kepada masyarakat melalui peningkatan integritas pelayana publik dan kemudahan berusaha
 2. Terselenggaranya transparansi, akuntabilitas dan standarisasi proses penyelenggaraan pemerintahan melalui penyusunan SOP penyelenggaraan tugas dan fungsi setiap unit kerja
 3. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang lebih cepat, lebih aman, lebih baik dan lebih terjangkau dengan melaksanakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di setiap instansi penyedia layanan
 4. Terbangunnya Website instansi pemerintah dalam rangka peningkatan penyediaan informasi
- c) Membentuk formasi jabatan berdasar kapasitas profesionalisme, formasi jabatan bukan atas dasar suka dan tidak suka, hal ini dilakukan untuk menghindari munculnya penyalahgunaan wewenang yang disertai dengan peningkatan kesejahteraan aparatur pemerintah, menekan sekecil mungkin kesenjangan antara pimpinan dan bawahan secara berkeadilan

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan formasi jabatan berdasar kapasitas profesionalisme, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah

- a. Tersedianya data pegawai yang mutakhir dan akurat
 - b. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi yang dicerminkan dengan peningkatan indeks efektifitas pemerintahan dan indeks pemerintahan yang akuntabel.
 - c. Terbangunnya sistem rekrutmen, yang terbuka, transparan, akuntabel dan berbasis kompetensi
- d) Memperkuat fakta integritas yang dimaksudkan untuk memperkecil peluang aparatur pemerintah untuk melakukan tindakan yang dapat merugikan keuangan Negara.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan memperkuat fakta integritas formasi jabatan berdasar kapasitas profesionalisme, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah: Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN yang dicerminkan dengan perbaikan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) daerah dan peningkatan Opini audit BPK berpredikat WTP pada tahun 2014

- e) Bidang politik, hukum dan keamanan yang diarahkan untuk menciptakan kondisi masyarakat yang tentram, damai serta pencegahan tindak terorisme melalui upaya deradikalisasi yang

antara lain dilakukan dengan kegiatan pengembangan nilai-nilai kebangsaan, pendayagunaan dan penguatan kelembagaan antar instansi.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang politik, hukum dan keamanan maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

- a. Meningkatnya keamanan dan ketertiban
- b. Berkurangnya angka kriminalitas

3. Memelihara, meningkatkan dan membangun infrastruktur daerah

Mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah secara adil dan merata merupakan prioritas dalam misi pembangunan lima tahun ke depan, antara lain:

- a) Memberikan keseimbangan pembangunan desa dan kabupaten/kota secara proporsional dengan pola *Triangle*, yaitu proyek pembangunan desa harus bisa menunjang pembangunan kabupaten/kota begitu pula sebaliknya. Pembangunan infrastruktur di daerah ditujukan untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dan mendukung pelaksanaan program MP3EI di wilayah Penajam Paser Utara. Hal tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Terbangunnya jalan lingkar Riko–Pantai Lango – Pulau Balang.

- 2) Terbangunnya jalan Pantai Lango–Jenebora–Buluminung
- 3) Terbangunnya jalan Perkotaan Penajam–Gunung
Steleng– Buluminung
- 4) Peningkatan jalan perkotaan Gunung Makmur - Gunung
Intan– Permukiman Sebakung Jaya
- 5) Terbangunnya jalan 2 jalur kawasan pariwisata Tanjung
Jumlai
- 6) Peningkatan jalan perkotaan Sepaku – ermukiman Argo
Mulyo
- 7) Peningkatan jalan – jalan lingkungan
- 8) Terbangunnya jalan 2 jalur ibukota kecamatan
- 9) Terbangunnya terminal type B
- 10)Terbangunnya sarana dan prasarana perkantoran bagi
dinas/kantor dan lembaga teknis lainnya
- 11)Terbangunnya Gedung UPTD PU di 4 kecamatan
- 12)Terbangunnya kompleks rumah jabatan dilingkungan
Pemerintah Kabupaten
- 13)Penyelesaian Pembangunan Pelabuhan *Supply Base*
dan *Coal Terminal*
- 14)Terbangunnya *prototype* pasar Babulu, Waru dan

Sepaku

15)Mendorong pembangunan jalan lintas Penajam Paser Utara dan Kutai Barat

b) Pembangunan fasilitas pelayanan publik secara adil dan merata, meliputi pembangunan sarana kesehatan, listrik, jaringan air bersih, jembatan pembangunan jalan perkebunan dan pembangunan jalan usaha tani di pedesaan dan sanitasi. Indikator pencapaian tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1) Mendorong percepatan pembangunan Rumah Sakit Pratama di Kecamatan Sepaku

2) Peningkatan puskesmas rawat inap

3) Pembangunan penerangan jalan umum (PJU) di Ibukota Kecamatan dan pusat- pusat pedesaan dan kelurahan.

4) Peningkatan jaringan perpipaan air bersih :

a. Jaringan perpipaan Penajam di Kecamatan Penajam;

b. Jaringan perpipaan Waru di Kecamatan Waru;

c. Jaringan perpipaan Babulu di Kecamatan Babulu; dan

d. Jaringan perpipaan Sepaku di Kecamatan Sepaku

5) Pembangunan *water treatment plan* skala lokal untuk pemenuhan kebutuhan air bersih dengan memanfaatkan sumber air baku yang ada di sekitarnya dan penggunaan

teknologi pengelolaan air layak minum.

- 6) Mewujudkan infrastruktur pertanian untuk mendukung tercapainya ketahanan pangan.
 - a. Pembangunan jalan usaha tani
 - b. Pembangunan irigasi pertanian
 - 7) Menciptakan pembangunan jalan produksi perkebunan untuk mendukung peningkatan produksi perkebunan
 - 8) Pembangunan sanitasi permukiman
 - 9) Terbangunnya Bendungan sebagai penunjang pertanian maupun air bersih
- c) Menerapkan prioritas proyek pembangunan berdasarkan kebutuhan riil dalam masyarakat bukan atas kepentingan pribadi dan kelompok yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Indikator pencapaian tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :
1. Pengembangan water front city;
 2. Pengembangan Kawasan Industri Buluminung dan sekitarnya;
 3. Pembangunan jembatan Penajam - Balikpapan antar *coastal road*;
 4. Pengembangan Infrastruktur pariwisata:
 - a. Kawasan Wisata Tanjung Jumlai
 - b. Kawasan Wisata Nipah–nipah

- c. Pengembangan obyek wisata Penajam Marina Beach
 5. Pengembangan Kawasan Agroforestri dan Agroindustri;
 6. Pengembangan Kawasan Agropolitan;
 7. Pengembangan Kawasan Minapolitan;
 8. Pengembangan Kawasan Riset Baik Pertanian, Perikanan, dan Kelautan.
4. Memberdayakan dan meningkatkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat Beberapa aspek penting dalam Peningkatan kehidupan social ekonomi masyarakat mencakup beberapa bidang antara lain:
- a) Bidang kesehatan, dititikberatkan melalui pendekatan preventif terpadu, tidak hanya kuratif, sehingga secara keseluruhan dapat meningkatkan angka harapan hidup dan pencapaian keseluruhan sasaran dalam *Millenium Development Goals* 2015. Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang kesehatan, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:
 1. Peningkatan rasio jumlah tenaga dokter tiap 100.000 penduduk hingga 40 dokter;
 2. Peningkatan klasifikasi RSUD menjadi tipe B, minimal 6 orang Spesialis dan 2 orang sub spesialis;
 3. Peningkatan rasio tenaga medis terhadap jumlah penduduk;
 4. Peningkatan usia harapan hidup hingga usia 73 pada

tahun 2018;

5. Berkurangnya balita kurang gizi hingga 0% pada tahun 2016;
6. Berkurangnya balita gizi buruk hingga 0% pada tahun 2015;
7. Penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan hingga 2 *kasus* kematian pada tahun 2018;
8. Terjadinya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin.

- b) Pemberdayaan ekonomi bidang pertanian, peternakan dan perikanan melalui program agropolitan dan minapolitan, serta mendorong penguatan modal pemberdayaan ekonomi bidang industri kecil dan menengah untuk dapat menciptakan lapangan kerja

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang pemberdayaan ekonomi bidang pertanian, peternakan dan perikanan, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Pengembangan kawasan minapolitan di Babulu Laut pada tahun 2014- 2016;
2. Peningkatan SDM petani nelayan di Pusritek KKP;
3. Pengembangan kawasan agropolitan di Babulu Darat pada tahun 2014-2015;
4. Pengembangan budidaya lahan kering komoditas

singkong gajah hingga tahun 2018;

5. Terbangunnya pasar migropolitan terpadu di Babulu Darat pada tahun 2016;

c) Bidang perekonomian untuk mempercepat pembangunan industri manufaktur, membangun iklim investasi yang sehat, peningkatan kesempatan kerja khususnya tenaga kerja muda, serta peningkatan daya saing koperasi, usaha kecil, mikro dan menengah.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang perekonomian untuk mempercepat pembangunan industry manufaktur, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Pengelolaan klinik agropolitan untuk memfasilitasi pengembangan ekonomi pedesaan baik yang bertumpu pada sektorpertanian, perkebunan maupun perikanan;
2. Berkembangnya Koperasi aktif sebanyak 78 unit pada tahun 2018;
3. Pengembangan ekonomi produktif;
4. Bertambahnya nilai bantuan Kredit Usaha Rakyat sebesar 5% setiap tahunnya.

d) Bidang kesejahteraan rakyat, dimaksudkan untuk pembangunan bidang agama, pemuda dan olahraga, serta pemberdayaan perempuan serta perlindungan anak.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan

bidang kesejahteraan rakyat, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013- 2018 adalah:

1. Peningkatan pembinaan dan memperkuat pemberdayaan organisasi- organisasi perempuan untuk mendorong peran kaum perempuan dalam pembangunan daerah;
 2. Penurunan jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) hingga 1.733 jiwa pada tahun 2018;
 3. Penurunan tingkat kenakalan remaja;
 4. Penurunan tingkat Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT);
 5. Peningkatan peserta KB aktif hingga 31.053 jiwa pada tahun 2018.
- e) Peningkatan efektifitas program pengendalian kemiskinan, dimaksudkan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui program pembangunan yang pro rakyat serta perluasan kebijakan yang afirmatif untuk menanggulangi kemiskinan.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang efektifitas program pengendalian kemiskinan, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Peningkatan jumlah bantuan untuk keluarga miskin (gakin);
2. Penurunan jumlah keluarga miskin (gakin) sebanyak 500 KK

pada tahun 2018.

5. Optimalisasi potensi SDA untuk kesejahteraan masyarakat yang berwawasan lingkungan Meliputi:

a) Energi, mendukung kebijakan energy nasional yang dapat menjamin kelangsungan pasokan energi di seluruh wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara, pembangunan energi terbarukan dengan memanfaatkan potensi yang tersedia, efisiensi konsumsi, penghematan energi, meningkatnya produksi serta pemanfaatan energi yang bersih dan ekonomis.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang energi, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Rasio elektrifikasi desa/kelurahan
2. Persentase penggunaan energi baru terbarukan
3. Terjalannya investasi di bidang kelistrikan daerah
4. Terbangunnya sarana prasarana penunjang pemenuhan kebutuhan energy alternatif

b) Pariwisata, menggali potensi pariwisata yang mempunyai nilai ekonomis bagi masyarakat sekitar dan meningkatkan potensi pariwisata yang sudah ada dalam usaha membuka dan mengembangkan lapangan pekerjaan

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan

bidang pariwisata, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Peningkatan kunjungan wisatawan domestik hingga 25 %
2. Penambahan 1 destinasi wisata di PPU
3. Peningkatan kontribusi sektor pariwisata terhadap PAD
4. Terciptanya brand pariwisata PPU
5. Peningkatan investasi kepariwisataan
6. Pengembangan obyek wisata budaya bahari

c) Ketahanan pangan, diarahkan untuk meningkatkan penyediaan bahan pangan melalui peningkatan produksi pangan dalam negeri, terutama padi, jagung, kedelai, daging dan ikan, meningkatkan akses masyarakat terhadap pangan, meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat, serta perlindungan pemberdayaan petani dan nelayan

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang ketahanan pangan, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Peningkatan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB sebesar 20% dengan tetap mengacu pada kelestarian lingkungan
2. Berdirinya klinik agropolitan untuk memfasilitasi

pengembangan ekonomi pedesaan baik yang bertumpu pada sektor pertanian, perkebunan maupun perikanan

3. Terbangunnya Balai Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian (BPPTP) pada tahun 2014
 4. Peningkatan produktivitas pangan utama hingga 7 ton/ha pada tahun 2014
 5. Terbangunnya lumbung pangan padi di setiap desa
 6. Peningkatan produktivitas perikanan tangkap dan perikanan darat/budidaya
 7. Peningkatan produktivitas tanaman hortikultura
 8. Peningkatan populasi hewan ternak besar dan kecil
 9. Peningkatan produksi daging dan telur
- d) Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana, menekankan daya upaya konservasi dan rehabilitasi hutan dan lahan, serta pengendalian kerusakan lingkungan secara keseluruhan, untuk meningkatkan daya dukung lingkungan bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan yang berkelanjutan dan disertai dengan upaya pengelolaan resiko bencana dan dampak perubahan iklim global.

Tujuan yang akan dicapai berkaitan dengan pembangunan bidang lingkungan hidup dan pengelolaan bencana, maka target yang ditetapkan sepanjang tahun 2013-2018 adalah:

1. Peningkatan jumlah perusahaan yang melaksanakan AMDAL
2. Penurunan tingkat pencemaran air, udara dan lingkungan
3. Minimalisasi alih fungsi hutan (okupasi lahan)
4. Minimalisasi ijin penambangan yang tidak berwawasan lingkungan
5. Deteksi dini bencana
6. Penurunan angka resiko bencana
7. Terbangunnya fasilitas pendukung penanggulangan bencana.

A. Kondisi Georafis

Kabupaten Penajam Paser Utara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No.7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur. Kabupaten Penajam Paser Utara terletak antara $00^{\circ}48'29''$ - $01^{\circ}36'37''$ Lintang Selatan dan $116^{\circ}19'30''$ - $116^{\circ}56'35''$ Bujur Timur. Posisi Kabupaten Penajam Paser Utara sangat strategis sebagai pintu gerbang transportasi laut dan transportasi darat menuju Provinsi Kalimantan Selatan serta merupakan jalur pergerakan barang dan jasa lintas Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Selatan. Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki batas-batas administrasi dengan kabupaten/kota sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Kutai

Kartanegara;

- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kota Balikpapan dan Selat Makassar;
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser dan Selat Makassar;
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Paser dan Kabupaten Kutai Barat.

A.1 Luas Wilayah, Topografi dan Kemiringan Lereng

Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki luas wilayah 3.333,06 Km² meliputi wilayah daratan seluas 3.060.82 Km² dan wilayah lautan seluas 272.24 Km². Berdasarkan Topografinya, Penajam Paser Utara berada di ketinggian antara 0-500 m diatas permukaan laut (dpl). Pada elevasi terendah terdapat di daerah sekitar muara Sungai yang mengalir di Penajam Paser Utara. Penajam Paser Utara memiliki wilayah yang didominasi wilayah perbukitan dan dataran di wilayah bagian barat.

**Tabel 2.1 Luas Wilayah Menurut Kecamatan Kabupaten PPU
Tahun 2012**

Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)		Jumlah (Km ²)	Persentase (%)
	Darat	Laut		
Babulu	355,71	43,74	399,45	11,98
Waru	496,05	57,83	553,88	16,62
Penajam	1.036,70	170,63	1.207,37	36,22
Sepaku	1.172,36	0,00	1.172,36	35,17
Jumlah	3.060,82	272,24	3.333,06	100,00

Sumber: BPS, Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Angka 2012

A.2 Klimatologi

Kabupaten Penajam Paser Utara mempunyai karakteristik iklim yakni wilayah iklim *tropika bumida*. Berdasarkan kajian data iklim pada masing-masing kecamatan dapat diketahui bahwa curah hujan rata-rata adalah 10 hari perbulan sebesar 230 mm perbulannya. Curah hujan diatas 300 mm perbulan terjadi antara bulan Desember sampai dengan bulan Februari. Sementara untuk curah hujan sebesar 100 mm sampai 300 mm terjadi pada bulan maret sampai Oktober. Temperatur udara rata-rata sebesar 26⁰C dengan perbedaan temperatur pada waktu siang dan malam berkisar 5⁰C sampai 7⁰C. Temperatur minimum terjadi antara bulan Agustus sampai bulan Oktober.

A.3 Hidrologi

Ditinjau dari kondisi hidrologi, wilayah Penajam Paser Utara dipengaruhi oleh daerah aliran sungai (DAS) dan mempunyai daerah pelayanan yang paling besar, yaitu DAS Babulu, DAS Labangka, DAS

Sesulu, DAS Tunan, DAS Riko, dan DAS Sepaku. Secara umum berdasarkan data dari Dinas Pekerjaan Umum bahwa jumlah DAS yang ada di Kab.Penajam Paser Utara berjumlah 11 DAS yakni Sungai Sepaku, Sungai Semuntai, Sungai Pemaluan, Sungai Riko, Sungai Nenang Besar, Sungai Tunan, Sungai sesumpu, Sungai Bukit, Sungai babulu, Sungai Sesulu, dan Sungai Api-Api Besar.

A.4 Penggunaan Lahan

Penggunaan lahan merupakan kumpulan informasi yang menggambarkan sebaran pemanfaatan lahan. Penggunaan lahan di Kabupaten Penajam Paser Utara dapat diklasifikasikan menjadi kampung/permukiman, kebun campur, sawah, tegalan, hutan, dan lain-lain penggunaan lahan. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir penggunaan lahan di Penajam Paser Utara mengalami perubahan walaupun tidak signifikan. Perubahan penggunaan lahan terjadi pada jenis tanah untuk pertanian tanaman pangan ke perkebunan. Alih fungsi lahan tersebut masuk ke daerah pedesaan. Jika ditinjau dari aspek pertanian, meskipun terjadi perubahan penggunaan lahan namun luas lahan pertanian yang ada masih mampu untuk mencukupi kebutuhan dan ketersediaan pangan bagi masyarakat. Namun demikian alih fungsi lahan tersebut harus dikendalikan secara ketat agar tidak mengancam potensi pertanian dan ketersediaan bahan pangan. Tabel 2.2 menyajikan pemanfaatan lahan di Kabupaten Penajam Paser Utara tahun 2012.

Tabel 2.2 Penggunaan Tanah Tahun 2011 di Kabupaten Penajam

Paser Utara

No	Penggunaan Tanah	2012	Persentase
		Luas (Ha)	
1.	Sawah	4.715	1,38
2.	Pertanian tanah	10.740	3,60
3.	kering	12.217	4,09
4.	Perkebunan	709	0,23
5.	Kolam/tambak	290	0,09
6.	Industri	48	0,06
7.	Pertambangan	188.175	63,12
	Hutan lebat		
	Jumlah	313.560	100

Sumber: BPS, Penajam Paser Utara Dalam Angka, 2012

B. Demografi Sosial

B.1. Kependudukan

Penduduk merupakan indikator penting dalam rangka pemenuhan dan pencapaian sumber daya manusia. Sumber daya manusia menjadi sektor penting dalam rangka mencapai seluruh tujuan dan harapan pembangunan. Data kependudukan merupakan salah satu informasi yang diperlukan dalam proses pembangunan, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap evaluasi terhadap hasil pembangunan itu sendiri. Beberapa masalah kependudukan yang perlu diperhatikan

antara lain mencakup jumlah, komposisi dan distribusi penduduk. Jumlah penduduk yang besar dapat menjadi modal pembangunan jika merupakan sumber daya manusia yang berkualitas, namun sebaliknya akan menjadi beban pembangunan jika kualitasnya rendah. Selama lima tahun terakhir (2008-2012) jumlah penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara mengalami pertumbuhan relatif kecil. Pada tahun 2008 jumlah penduduk seluruhnya sebanyak 133.859 jiwa dengan komposisi 69.013 jiwa penduduk laki-laki dan 64.846 jiwa penduduk perempuan. Pada tahun 2012 jumlah penduduk telah meningkat menjadi 153.470 jiwa dengan komposisi 80.692 jiwa penduduk laki-laki dan 72.778 penduduk perempuan. Untuk mengetahui lebih rinci jumlah penduduk menurut jenis kelamin pada akhir tahun 2008 - 2012 dapat dilihat pada tabel 2.3 berikut.

Tabel 2.3 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2008-2012

No	Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah Total	Pertumbuhan Penduduk
1	2008	69 013	64 846	133 859	2,44
2	2009	70 657	66 508	137 165	2,47
3	2010	74 951	67 971	142 922	2,79
4	2011	78 337	70 807	149 144	2,88
5	2012	80 692	72 778	153 470	2,90

Sumber: BPS, Penajam Paser Utara Dalam Angka, 2012

Berdasarkan tabel 2.5 tersebut dapat dikemukakan bahwa pertumbuhan penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara relatif kecil dari tahun ke tahun. Persentase lebih tinggi terjadi pada tahun 2010 dan tahun 2011 yaitu masing-masing 2,79% dan 2,88% sedangkan pada tahun 2008

dan tahun 2009 pertumbuhan penduduk lebih rendah dari tahun sebelumnya yaitu hanya 2,44% dan 2,47%. Bila dirata-rata maka pertumbuhan penduduk pertahun sebesar 2,7%.

B.2. Penduduk menurut Kelompok Umur

Untuk melihat lebih detail mengenai gambaran kependudukan berdasarkan kelompok umur dan jenis kelamin, dapat dilihat pada tabel 2.4 berikut:

**Tabel 2.4 Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin
Tahun 2012 di Kabupaten PPU**

Kelompok	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
0 - 4	7923	7147	15070
5 – 9	8824	7959	16738
10 – 14	9519	8586	18105
15 – 19	6940	6260	13200
20 – 24	4844	4369	9213
25 – 29	6287	5670	11957
30 – 34	7321	6602	13923
35 – 39	7034	6344	13378
40 – 44	5679	5122	10801
45 – 49	5197	4687	9884
50 – 54	3723	3358	7081
55 – 59	2569	2317	4886
60 – 64	2006	1809	3815
65 +	2826	2548	5374
Jumlah	80692	72778	153470

Sumber: BPS, Penajam Paser Utara Dalam Angka, 2013

Dari data diatas dapat diketahui bahwa lebih dari 70 persen penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara merupakan penduduk usia produktif yaitu usia 15-64 tahun. Kondisi tersebut merupakan potensi

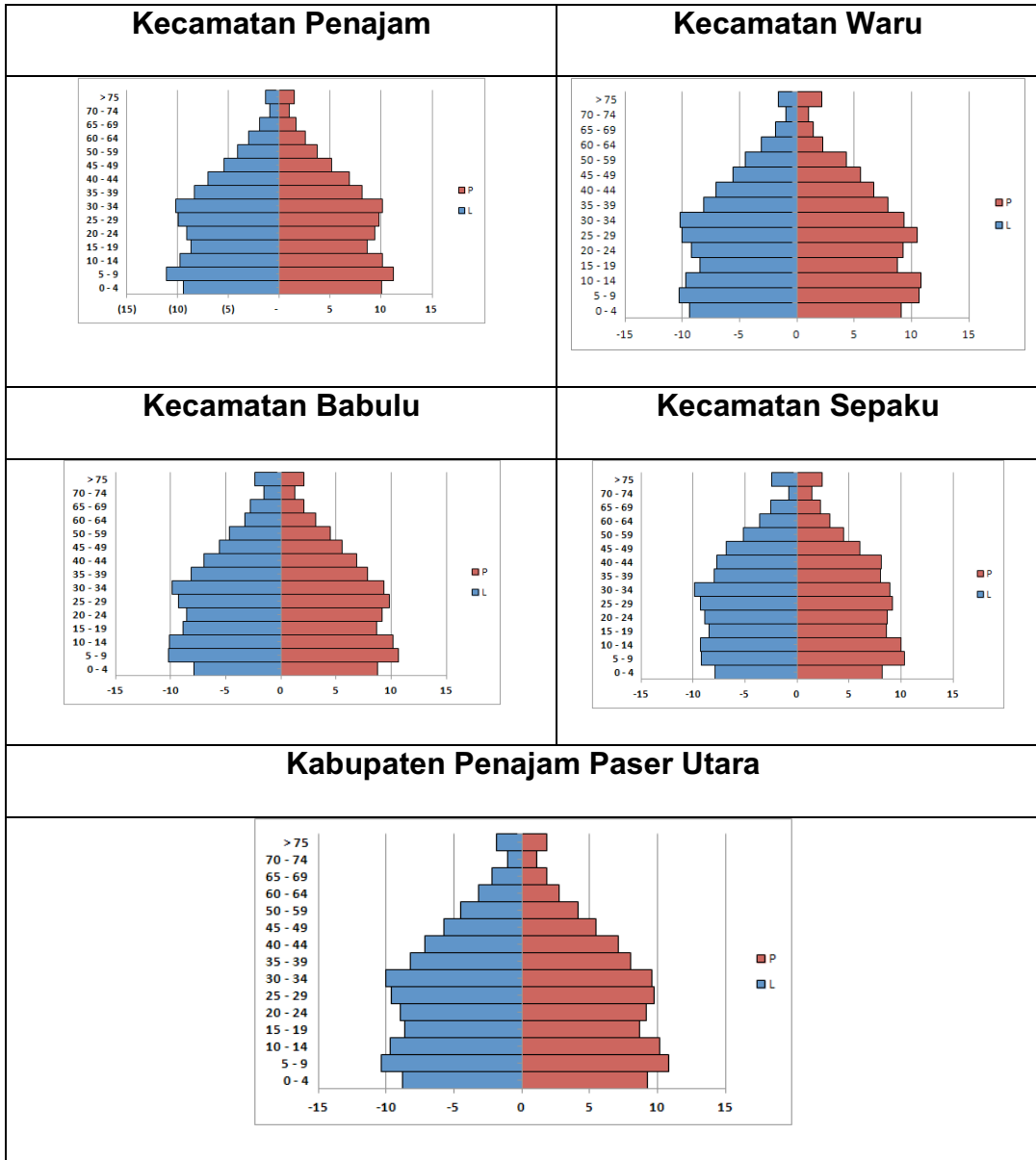
yang dimiliki Kabupaten Penajam Paser Utara karena dengan formasi tersebut maka berpotensi menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi Kabupaten Penajam Paser Utara melalui kontribusi tenaga kerja di sektor-sektor lapangan usaha.

B.3. Kepadatan Penduduk

Berdasarkan data kependudukan yang ada perkecamatan, kondisi kependudukan setiap kecamatan dapat digambarkan pada piramida seperti terlihat pada gambar 2.5.

Gambar 2.5 piramida penduduk perkecamatan dan Kabupaten

Penajam Paser Utara Tahun 2012



Sumber: Data Kependudukan tahun 2012 dan Hasil analisis

B.4. Penyebaran Penduduk

Dilihat dari kepadatan penduduknya di Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki kepadatan yang relatif rendah. Secara rinci kepadatan penduduk disajikan pada tabel 2.6.

Tabel 2.6 Penduduk, Luas Wilayah, dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten PPU Tahun 2008 – 2012

Kecamatan	Luas Wilayah	Banyaknya Penduduk	Rata-Rata Penduduk
Babulu	399,45	31.374	78,54
Waru	553,88	17.101	30,87
Penajam	1207,37	73.598	60,96
Sepaku	1172,36	31.397	26,78

Sumber: BPS, Penajam Paser Utara Dalam Angka, 2013

Mengamati data tabel di atas bisa disimpulkan bahwa dari ke-empat kecamatan yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara, Kecamatan Babulu merupakan kecamatan dengan tingkat kepadatan penduduk tertinggi dalam kurun waktu 2008-2012, pada tahun 2012 kepadatan mencapai 78,54 orang/km². Disusul Kecamatan Penajam dengan kepadatan 60,96 orang/km² dan Kecamatan Sepaku adalah kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah diantara kecamatan lain yaitu 30,87 orang/km².

B.5. Jumlah Penduduk menurut Agama

Seperti umumnya wilayah lain di Indonesia, penduduk PPU sebagian besar beragama islam, diikuti kristen dan katholik, hindu dan terakhir budha. Secara rinci jumlah penduduk berdasar agama untuk setiap kecamatan disajikan pada tabel 2.7.

Tabel 2.7 Penduduk berdasarkan Agama Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2012

No	Kecamatan	Agama				
		Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budh
1	Penajam	78,544	3,447	986	38	2
2	Waru	18,509	454	87	21	4
3	Babulu	36,137	322	131	11	4
4	Sepaku	32,537	3,397	999	14	0
Jumlah		165,727	7,620	2,203	84	3

Sumber: Dinas Kependudukan dan catatan sipil dan Bappeda diolah

C.1 Pendidikan

Hak untuk memperoleh pendidikan bermutu adalah hak setiap warga Negara sehingga Negara berkewajiban untuk menyediakan fasilitas pendidikan dari tingkat pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi. Hal ini telah diamanahkan dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain itu, dalam kerangka Tujuan Pembangunan Millenium (*Millennium Development Goals/MDGs*), pemerintah Republik

Indonesia telah menetapkan bidang pendidikan sebagai salah satu tujuan utama khususnya pada bidang pendidikan dasar. Untuk mencapai tujuan tersebut, pada tingkat daerah, khususnya pada tingkat kabupaten/kota, pemerintah menyediakan fasilitas pendidikan dengan memastikan tersedianya tenaga pendidik yang memiliki kompetensi dan juga tersedianya sarana dan prasarana pendidikan (gedung sekolah). Tabel menyajikan informasi bidang pendidikan di wilayah Penajam Paser Utara.

Pada Tabel secara umum terlihat kinerja pendidikan menunjukkan perbaikan. Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada setiap jenjang pendidikan mengalami penambahan. Untuk jenjang pendidikan SD mengalami penambahan dari 90,07 persen (2007) menjadi 95,02 persen (2011) atau rata-rata 5,0 persen per tahun. Untuk jenjang pendidikan menengah bertambah dari 54,18 (2007) persen menjadi 73,60 persen (2011) atau rata-rata 3,8 persen per tahun. Pada jenjang pendidikan menengah atas mengalami fluktuasi. Dari 40,05 persen (2007) menjadi 37,03 (2010) dan kemudian meningkat menjadi 45,52 persen (2011) atau rata-rata 1,0 persen per tahun. Jika dilihat per kecamatan maka APS tertinggi untuk sekolah dasar dicapai oleh Sepaku dan tertinggi untuk sekolah menengah dicapai oleh Babulu.

**Tabel 2.8 Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah (APS) di
Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2007 - 2011**

No	Jenjang Pendidikan	2007	2008	2009	2010	2011
1.3.	APS SD/MI	90.07	94.27	94.79	95.12	95.82
2.3.	APS SMP/MTs	54.18	60.40	65.85	72.69	63.66
3.3.	APS SMA/MA	40.05	35.83	34.44	37.03	46.88

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemudah dan Olah Raga, Tahun 2012

**Tabel 2.9 Perkembangan Angka Partisipasi Kasar dan Murni di
Kabupaten PPU Tahun 2009-2012**

No.	Uraian	Tahun			
		2009	2010	2011	2012
1.	Angka Partisipasi Kasar				
	- SD/MI/Paket A	102,10	114,28	103,80	106,28
	- SMP/MTs/Paket B	100,79	89,97	89,78	91,38
	- SMA/SMK/MA/Paket C	66,79	75,97	70,59	64,58
2.	Angka Partisipasi Murni				
	- SD/MI/Paket A	97,96	95,69	86,92	95,02
	- SMP/MTs/Paket B	85,80	75,97	72,26	70,76
	- SMA/SMK/MA/Paket C	62,16	56,10	53,92	43,10

Sumber: Buku Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kab. PPU Tahun

2012

Tabel 2.10 Angka Partisipasi Sekolah (APS) menurut Kecamatan di Kabupaten PPU Tahun 2012

Kecamatan	APS tingkat	APS tingkat
	Sekolah	Sekolah
Penajam	75.49	45.19
Waru	75.66	54.94
Babulu	73.95	55.72
Sepaku	85.74	51.31
Jumlah	83.03	51.32

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kab. PPU Tahun 2012

Kinerja pendidikan yang dicapai itu secara langsung terkait dengan ketersediaan infrastruktur pendidikan. Tabel 2.16 sampai tabel 2.18 menyajikan informasi mengenai fasilitas gedung sekolah dan ketersediaan guru. Dari tabel-tabel itu dapat dilihat bahwa rasio gedung sekolah dasar terus membaik sedangkan untuk SMP mengalami fluktuasi. Untuk jenjang pendidikan dasar (negeri dan swasta), penambahan jumlah sekolah hanya 2 (negeri) dan 1 (swasta) dalam periode 2008-2013. Keberadaan Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) tidak ada di kabupaten Penajam Paser Utara. Namun untuk Madrasah Ibtidaiyah Swasta (MIS), perkembangan jumlahnya tidak mengalami penambahan, tetap 4 sekolah.

Pada jenjang pendidikan tingkat pertama, jumlah sekolah mengalami penambahan hanya SMPN (Sekolah Menengah Pertama Negeri) sebanyak 2 sekolah. SMPS, MTsN dan MTs tidak mengalami penambahan. Angka ini mengindikasikan bahwa untuk fasilitas gedung

sekolah menengah perbaikan atau penambahan yang dilakukan tidak dapat mengimbangi kerusakan yang terjadi, tetapi tidak demikian dengan tingkat sekolah dasar. Dari wilayah maka capaian rasio murid sekolah per gedung tertinggi adalah kecamatan Sepaku untuk sekolah dasar dan Waru untuk sekolah menengah.

Tabel 2.11 Rasio Jumlah Murid terhadap Gedung Sekolah di Kabupaten PPU Tahun 2008 - 2012

Jenjang Pendidikan	2008	2009	2010	2011	2012
Rasio murid per gedung sekolah	25	24	23	23	26
Rasio murid per gedung sekolah	37	32	30	32	38

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kab. PPU

Tahun 2012

Tabel 2.12 Rasio Murid terhadap Gedung Sekolah di Setiap Kecamatan di Kabupaten PPU Tahun 2012

Kecamatan	Rasio Murid/Gedung Sekolah	
	SD/MI	SMP/MA
Penajam	34	40
Waru	29	36
Babulu	26	42
Sepaku	22	39
Jumlah	26	38

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kab. PPU

Dari segi jumlah pendidik, terdapat penurunan pada jumlah tenaga pendidik pada jenjang pendidikan SMA/MA. Pada jenjang pendidikan SMA/MA terjadi penurunan jumlah tenaga pendidik dari 293 (2011) menjadi 273 (2012) atau mengalami penurunan sebanyak 20 tenaga pendidik, namun karena jumlah murid juga turun, rasio yang diperoleh

tidak mengalami perubahan. Secara umum, indikator rasio jumlah siswa per jumlah guru dalam periode 2007–2011 menunjukkan adanya perkembangan yang relatif konstan. Pada jenjang pendidikan dasar, rasionya mengalami perubahan yang tajam dari 1:274 (2007) menjadi 1:15 (2011). Untuk jenjang pendidikan menengah pertama, dari rasio 1:12,76 (2007) menjadi 1:11 (2011). Sedangkan pada jenjang pendidikan menengah atas, dari rasio 1:13,43 (2007) menjadi 1:11 (2011). Indikator lainnya yaitu Minat Baca Masyarakat, perkembangannya mengalami fluktuasi yang tajam dari 7,05 (2007) menjadi 0,00 (2008 dan 2009), kemudian meningkat drastis menjadi 10 (2010) dan 13 (2011).

Tabel 2.13 Rasio Guru terhadap Murid di Kabupaten PPU Tahun 2008 - 2012

Jenjang Pendidikan	2008	2009	2010	2011	2012
Rasio guru dibanding murid	1 : 274	1 : 15	1 : 16	1 : 15	1 : 15
Rasio guru dibanding murid	1 : 13	1 : 11	1 : 13	1 : 11	1 : 11
Rasio guru murid SMA/MA	1 : 13	1 : 11	1 : 11	1 : 10	1 : 11

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kab. PPU

Tahun 2012

Tabel 2.14 Rasio Guru terhadap Murid per Kecamatan di Kabupaten PPU Tahun 2011

No	Kecamatan	Rasio Guru/Murid		
		SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA
1	Penajam	1 : 17,92	1 : 12,95	1 : 15,11
2	Waru	1 : 14,99	1 : 13,89	1 : 11,24
3	Babulu	1 : 15,64	1 : 13,30	1 : 13,57
4	Sepaku	1 : 15,67	1 : 14,61	1 : 12,98
	Jumlah	1 : 16,56	1 : 13,51	1 : 13,87

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kab. PPU
Tahun 2012

BAB V

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN**

Sebagaimana diatur dalam pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain, adalah memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3). Di samping itu, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum yang layak yang harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4).

Pemerintah daerah sebagai bagian dari tata pemerintahan yang berwenang untuk mengatur dan melaksanakan rumah tangganya sendiri, berdasarkan pada otonominya tersebut maka pemerintah daerah memiliki bertanggung jawab terhadap masyarakatnya. Sebagai upaya untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat maka pemerintah daerah dapat melakukan penyusunan Peraturan Daerah yang berlandaskan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagaimana terakomodir dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir kalinya pada tahun 2014, khususnya Pasal 136 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa "*Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan*". Selanjutnya, pada Ayat (3)

disebutkan bahwa *"Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah"*. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah harus merujuk pada ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU Pemerintah Daerah, yang masing mengatur urusan wajib dan urusan pilihan daerah provinsi dan urusan wajib dan urusan pilihan daerah kabupaten/kota.

Mengacu pada ketentuan normatif dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan aturan teknisnya, yaitu Permendagri No 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan pasal 1 angka 2 Peraturan Perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (Pasal 1 angka 2 UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN RI Tahun 2004 Nomor 53)

Selanjutnya, pada Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa *"materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi"*.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Penajam Paser Utara;
2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara;
4. Bupati adalah Bupati Penajam Paser Utara;
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai untuk penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
6. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya;
7. Lembaga adalah lembaga Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan yang bukan merupakan lembaga pemerintah dan selanjutnya disebut dengan Badan;
8. Badan adalah Badan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan yang selanjutnya disingkat dengan BPTSP;
9. Pengelolaan meliputi serangkaian kegiatan pendataan perusahaan, penyusunan program, penghimpunan dan pendistribusian dana tanggung jawab sosial dan lingkungan;

10. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
11. Masyarakat adalah penduduk yang berada di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara;
12. Dana Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan merupakan dana yang didapat dari keuntungan bersih perusahaan yang berdomisili di Kabupaten Penajam Paser Utara sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan;
13. Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia;
14. Penanam modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing;
15. Perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya;

16. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

1. Maksud, Tujuan Dan Ruang Lingkup

Maksud dan tujuan dibentuknya peraturan daerah ini adalah:

- a. untuk menciptakan hubungan yang serasi, seimbang dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma dan budaya masyarakat setempat sebagai tanggung jawab sosial perusahaan di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- b. untuk mengkoordinasi dan mengakomodasi penyelenggaraan tanggung jawab sosial perusahaan di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- c. badan usaha yang berdomisili dan atau melaksanakan kegiatan usahanya di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara baik sebagai kantor cabang, anak perusahaan atau pusat wajib melaksanakan tanggungjawab sosial dan lingkungan serta kemitraan dan bina lingkungan di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Ruang lingkup dibentuknya peraturan daerah ini adalah untuk:

- a. perusahaan yang menjalankan usahanya baik yang berdampak maupun tidak berdampak di masyarakat secara sosial maupun lingkungan;

- b. menyelenggarakan pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan;
- c. membentuk badan pengelola tanggung jawab sosial perusahaan.

2. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan. Setiap penanam modal sebagaimana dimaksud adalah perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang menjalankan usahanya di Kabupaten Penajam Paser Utara. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di Kabupaten Penajam Paser Utara pada bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Perseroan yang tidak menjalankan kegiatan usahanya sebagaimana dimaksud tidak diwajibkan melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Perusahaan yang bukan perseroan terbatas sebagaimana dimaksud tidak memiliki kewajiban melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.

BUMN yang menjalankan usahanya di Kabupaten Penajam Paser Utara dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar

BUMN. BUMN yang menjalankan usahanya di Kabupaten Penajam Paser Utara dapat melaksanakan tanggung jawab social perusahaan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sekitar. Seluruh BUMD yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara dapat melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan. Pelaksanaan lebih lanjut sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

3. Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan terdiri dari kegiatan:

- a. Pendataan perusahaan yang memiliki kewajiban dan dapat melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan;
- b. Penyusunan program sosial di Kabupaten Penajam Paser Utara dan penghimpunan dana dari perusahaan yang memiliki kewajiban dan/atau dapat melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan;
- c. Pendistribusian dana dari perusahaan yang memiliki kewajiban dan/atau dapat melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan kepada masyarakat.

Ruang lingkup tanggung jawab sosial diarahkan melalui 4 (empat) program utama, yakni:

- a. Pembangunan sarana prasarana fasilitas umum dan sosial di lingkungan Kabupaten Penajam Paser Utara;
- b. Pemberdayaan ekonomi masyarakat;
- c. Kegiatan keagamaan, pendidikan dan kebudayaan;

d. Tanggap darurat sosial dan bencana alam.

Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan sebagaimana dimaksud diatur dan ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

4. Badan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Badan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan atau disingkat dengan BPTSP Kabupaten Penajam Paser Utara dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Kabupaten Penajam Paser Utara untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. BPTSP memiliki fungsi antara lain:

- a. Melakukan sosialisasi mengenai tanggung jawab sosial perusahaan kepada perusahaan yang menjalankan usahanya di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- b. Melayani dan memfasilitasi perusahaan yang memiliki kewajiban dan/atau dapat melaksanakan tanggung jawab sosial untuk mengaktualisasikan tanggung jawab sosial perusahaan dan lingkungannya;
- c. Mendata, mencatat, mendokumentasikan dan mempublikasikan seluruh kegiatan tanggung jawab sosial perusahaan yang dilakukan;
- d. Memberikan apresiasi/penghargaan terhadap perusahaan yang telah menjalankan tanggung jawab sosial perusahaan secara nyata dan efektif, serta memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

BPTSP memiliki tugas antara lain:

- a. Mengkoordinasikan, merumuskan dan menyusun program dan kegiatan tanggung jawab sosial perusahaan di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- b. Melakukan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan dari pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- c. Melaksanakan pelaporan program/kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tanggung jawab social perusahaan di Kabupaten Penajam Paser Utara kepada Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara, DPRD dan Perusahaan pembayar tanggung jawab sosial perusahaan.

Kantor sekretariat BPTSP berdomisili di Kabupaten Penajam Paser Utara. BPTSP terdiri dari:

- a. Dewan Pengawas
- b. Badan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Dewan pengawas terdiri dari :

- a. 2 (dua) orang anggota DPRD yang ditunjuk oleh pimpinan DPRD;
- b. 2 (dua) orang anggota dari Pemerintah Daerah yang ditunjuk oleh Bupati.

Susunan Badan Pengawas terdiri dari :

- a. Ketua 1 (satu) orang;
- b. Sekretaris 1 (satu) orang;
- c. Anggota 2 (dua) orang.

Ketua, Sekretaris dan Anggota Badan Pengawas dipilih dari dan/atau oleh Anggota Badan Pengawas. Badan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan terdiri dari 7 orang meliputi antara lain:

- a. Unsur Akademisi 1 (satu) orang;
- b. Unsur Tokoh Masyarakat 1 (satu) orang;
- c. Unsur Lembaga Swadaya Masyarakat 1 (satu) orang;
- d. Unsur Perwakilan Perusahaan 4 (empat) orang.

Syarat umum untuk menjadi Pengelola BPTSP adalah:

- a. Umur minimal 30 tahun;
- b. Pendidikan minimal Sarjana;
- c. Mampu bekerjasama dan memiliki komitmen serta integritas terhadap kewajiban yang diemban;
- d. Memiliki pengalaman berorganisasi;
- e. Memiliki moral yang tinggi dan amanah;
- f. Warga Kabupaten Penajam Paser Utara yang sudah berdomisili di Kabupaten Penajam Paser Utara paling singkat selama 5 (lima) Tahun.

Syarat khusus untuk menjadi Pengelola BPTSP adalah:

- a. Unsur dari Akademisi adalah individu yang mengerti dan menguasai secara akademik mengenai tanggung jawab sosial perusahaan;
- b. Unsur dari Tokoh Masyarakat adalah tokoh yang telah dikenal dan diakui masyarakat serta tidak pernah melakukan perbuatan pidana yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) Tahun;

- c. Unsur dari Lembaga Swadaya Masyarakat harus mendapatkan minimal 5 (lima) rekomendasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang berbadan hukum serta berdomisili di Kabupaten Penajam Paser Utara;
- d. Unsur dari Perwakilan Perusahaan harus mendapat minimal 5 (lima) rekomendasi dari perusahaan pembayar yang berdomisili di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Susunan Pengelola BPTSP terdiri dari:

- a. Ketua 1 (satu) orang;
- b. Sekretaris 1 (satu) orang;
- c. Bendahara 1 (satu) orang;
- d. Anggota 4 (empat) orang.

Ketua, Sekretaris dan Bendahara dipilih dari/dan oleh anggota BPTSP dengan pimpinan rapat sementara dari anggota yang secara umur paling tua di antara anggota yang lain. Setelah terpilih Ketua, Sekretaris dan Bendahara, maka rapat selanjutnya dipimpin oleh Ketua atau Sekretaris. Pengambilan keputusan dalam BPTSP dilakukan secara musyawarah mufakat. Apabila secara musyawarah mufakat tidak dapat diambil keputusan, maka dilakukan pemilihan dengan suara terbanyak.

Pengelola BPTSP tidak diberikan gaji atau honor setiap bulannya, tetapi mendapatkan biaya operasional pertahun. Biaya operasional pengelola dan sekretariat pertahun sebesar 10% diambil dari dana pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan yang terkumpul dalam 1 (satu) tahun.

Dengan perincian sebagai berikut:

- a. sewa kantor sekretariat selama 1 (satu) tahun;
- b. peralatan dan perlengkapan kantor sekretariat;
- c. membayar gaji karyawan sekretariat;
- d. membayar biaya telpon dan listrik;
- e. transportasi dan penunjang kegiatan pengelola BPTSP.

Pengelola BPTSP dinyatakan berhenti apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri;
- c. tidak melaksanakan kewajibannya selama 6 (enam) bulan berturut-turut;
- d. melakukan tindak pidana dan telah mendapat putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Pengelola BPTSP diberhentikan sementara apabila diduga melakukan tindak pidana yang berkaitan dengan penyimpangan pengelolaan dana tanggung jawab sosial perusahaan. Apabila Pengelola BPTSP yang diduga melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tidak terbukti, maka pemberhentian sementara akan dicabut. Usul pemberhentian Pengelola BPTSP disampaikan oleh Ketua dan Sekretaris BPTSP kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara atas rekomendasi DPRD. Apabila Ketua BPTSP diberhentikan sementara maka dilakukan pengangkatan Pejabat Ketua BPTSP sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud.

5. Tata Cara Perekrutan Bptsp

Bupati membentuk tim seleksi calon pengelola BPTSP. Tim seleksi terdiri dari 3 (tiga) orang yaitu:

- a. Ketua 1 (satu) orang;
- b. Sekretaris 1 (satu) orang;
- c. Anggota 1 (satu) orang.

Tugas pokok dan fungsi tim seleksi ditetapkan dengan keputusan Bupati. Seleksi calon pengelola BPTSP dilakukan berdasarkan tahapan seleksi administrasi, seleksi ujian tertulis dan wawancara serta uji kelayakan dan kepatutan yang selanjutnya disebut *fit* dan *proper test*; Calon pengelola BPTSP yang lulus seleksi sebagaimana dimaksud diserahkan kepada Bupati. Bupati menyampaikan calon pengelola BPTSP kepada DPRD untuk dilakukan tes uji kepatutan dan kelayakan. Tes uji kepatutan dan kelayakan dilaksanakan oleh Pimpinan DPRD dan Komisi yang membidangi. Hasil uji tes kepatutan dan kelayakan disusun berdasarkan hasil penilaian tertinggi secara berurutan dari nomor 1 sampai dengan nomor urut 7. Daftar nama calon hasil seleksi Pengelola BPTSP diserahkan kepada Bupati oleh Pimpinan DPRD paling lama 7 (tujuh) hari kerja. Bupati menetapkan Surat Keputusan tentang susunan pengelola BPTSP paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya surat dari Pimpinan DPRD.

Apabila Ketua atau Sekretaris atau Bendahara BPTSP berhenti sebagaimana dimaksud di atas, maka dipilih kembali oleh anggota BPTSP Kabupaten Penajam Paser Utara. Apabila anggota BPTSP berhenti maka

akan diangkat kembali anggota pengganti berdasarkan hasil penilaian uji tes kepatutan dan kelayakan dengan nomor urut berikutnya sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud.

6. Tata Cara Pengelolaan

Tata cara mengenai pendataan perusahaan, penyusunan program, penghimpunan dan pendistribusian dana dari perusahaan yang memiliki kewajiban dan/atau dapat melaksanakan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan kepada masyarakat, dirumuskan oleh BPTSP Kabupaten Penajam Paser Utara. Tata cara sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Bupati.

7. Penentuan Besaran Dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Penentuan besaran dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan harus memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan perusahaan.

8. Laporan Pengguna Dan Pengelola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Setiap individu atau kelompok masyarakat yang memperoleh dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan diwajibkan untuk menyerahkan laporan penggunaan dana kepada BPTSP. Setiap individu atau kelompok masyarakat yang tidak menyerahkan laporan sebagaimana dimaksud tidak dapat lagi memperoleh dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. BPTSP diwajibkan untuk menyerahkan laporan berupa pendataan

perusahaan, penyusunan program, penghimpunan dan pendistribusian dana setiap tahunnya kepada Bupati, DPRD dan perusahaan yang menyerahkan Dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.

9. Pengawasan

DPRD dan Bupati melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pengelola BPTSP. DPRD dan Bupati dapat memanggil pengelola BPTSP apabila BPTSP tidak melaksanakan ketentuan peraturan ini.

10. Ketentuan Sanksi

Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perusahaan yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana ditentukan dalam peraturan ini dapat dikenai sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pembatasan kegiatan usaha;
- c. Pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas
- d. penanaman modal; atau
- e. pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas
- f. penanaman modal.

BAB VI

PENUTUP

Dalam Bab Penutup ini akan dikemukakan kesimpulan dan saran-saran secara berturut-turut berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya. Kesimpulan diuraikan dalam sub-bab 4.1, sedangkan saran-saran akan dikemukakan pada sub-bab 4.2.

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan sebagaimana pada bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain :

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tentang Pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan Pemerintah Penajam Paser Utara yang akan dibentuk di Kabupaten Penajam Paser Utara melalui naskah akademik ini merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum dan tertib administrasi.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tentang Pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan Pemerintah Penajam Paser Utara yang akan dibentuk di Kabupaten Penajam Paser Utara ini merupakan wujud komitmen dan konsistensi Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara.

3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tentang Pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan Pemerintah Penajam Paser Utara yang akan dibentuk di Kabupaten Penajam Paser Utara ini secara fungsional sebagai instrumen yang dapat memberikan pedoman bagi pemerintah di Kabupaten Penajam Paser Utara dalam rangka penyelenggaraan kegiatan sebagaimana nama Raperda dimaksud.
4. Di dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini masih terbuka ruang untuk memperkaya materi muatan yang sifatnya lokal sekaligus merepresentasikan 'peranserta' masyarakat secara aspiratif sebagai basis sosial tempat produk hukum ini diterapkan.

4.2. Saran

Untuk mendukung realisasi rencana pembentukan peraturan daerah tentang Tentang Pengelolaan tanggung jawab social perusahaan Pemerintah Penajam Paser Utara tersebut, berikut ini beberapa hal yang patut diagendakan antara lain :

1. Mengingat materi muatan dalam Raperda ini cenderung bersifat teknis maka diharapkan penyusunan klausul yang ada secara komunikatif dan detil dapat dipahami oleh para pihak yang berkepentingan dengan implementasi perdanya.

2. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini lebih mendapatkan justifikasi sosial sebagai bagian dari sukses pembentukan yang mendukung pelaksanaan maka sosialisasi intensif pra dan pasca pembentukan peraturan daerah tentang Tentang Pengelolaan tanggung jawab sosial perusahaan Pemerintah Penajam Paser Utara harus dilakukan secara efektif.
3. Agar implementasi peraturan daerah ini kelak dapat berlangsung efektif maka dalam tataran pelaksanaan harus diwarnai dengan komitmen dan konsistensi serta rasa memiliki dari basis sosial masyarakat sebagai wujud kebersamaan dalam kerangka visi Kabupaten Penajam Paser Utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Ahmad. (2002). Menguak tabir hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis), Gunung Agung, Jakarta.
- Ambadar Jackie. (2008), CSR Dalam Parktik di Indonesia, Kompas Gramedia, Jakarta.
- Basya, Muslim. 'Corporate Social Responsibility'. Dalam Adinur, Nurhuda, Wiryono, Erwin Lebe & Irmulan Sati T. 2004. Perhumas Dalam Warna
- Budimanta, Arif, Adi Prasetijo, & Bambang Rudito. 2003. Corporate Social Responsibility: Jawaban Bagi Model Pembangunan Indonesia Masa kini. Jakarta: Indonesia Center For Suistainable Development (ICSD).
- Bagir Manan, "Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945", Makalah, Univ. Padjadjaran, Bandung, 1994.
- C.Van Der Vlies. 2005. Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Terjemahan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta.
- Deddy Supriyadi, Bratakusuma, dan Dadang Solihin. 2002. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jakarta.
- Ekatjahjana Widodo. (2008). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Elvinaro dan Dindin M. (2011). Efek kedermawanan dan CSR, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Erniawan Erni R. (2007). Business Ethics, Alfabeta, Bandung.
- Elkington, John. 1997. Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business. New Society Publishers.
- Edi Suharto, 2006, "Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa yang Bisa Dipetik untuk Membangun Indonesia", disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006

- Gregory Leyh. 2008. *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori, dan Praktik*. Eds M. Khozim. Terjemahan judul *Legal Hermeneutics*, University of California Press. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Hans-Georg Gadamer. 2004. *Kebenaran dan Metode: Pengantar Filsafat Hermeneutika*, terjemahan Ahmad Sahidah (judul asli: *Truth and Method*, The Seabury Press, New York, 1975). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hartono, C. G. 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-2*, Bandung: Alumni,
- Hayati, Tri, dkk, 2005, *Administrasi Pembangunan Suatu Pendekatan Hukum dan Perencanaannya*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961).
- Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967).
- J.E.S. Fawcett, *Outer Space: New Challenges to Law and Policy*, Oxford, 1984.
- Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Penerbit Nuansa
- M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Tentang Permasalahan Hukum*, Buku Kesatu, Bandung, 1997.
- Kaho, J. Riwu. 1998. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Russell and Ruseell, New York. 1973
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Arti Penting Hermeneutik dalam Penerapan Hukum*". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam bidang Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya.
- Romli, Lili. *Cakupan Usulan Penyempurnaan Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Tim Lipi.
- Rondinelli. Dennis 2000. "What Is Decentralization?". Dalam Jennie Litvack dan Jessica Seddon (Eds.). *Decentralization: Briefing Note*. World Bank Institute. 2nd Printing. Washington D.C: The World Bank

- Suseno, Frans Magnis, 1999. Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Friedmann, W. (1971). The State and The Rule of Law in Mixed Economy, Steven & Son, London.
- Huda Ni'matul. (2009). Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung.
- Solihin Ismail. (2009). Corporate Social Responsibility from chaity to sustainability, Salemba Empat, Jakarta.
- Sukandarrumidi. (2012). Corporate social responsibility (CSR) usaha meredam unjukrasa akibat gangguan lingkungan, Bajawa Press: Yogyakarta.
- Suprpto. (2012). Kewenangan Pengelolaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) Pada Era Otonomi Daerah, Jurnal Ilmu Hukum Jilid 7, Nomor 2, Juli 2012 FH UNPAR ISSN 2085-4757
- Garriga, Elisabet & Dominic Mele. 'Corporate Social Responsibility Theory: Mapping the Territory'. Journal of Business Ethic. 2004. Hal 51-71.
- Prayudi. Tanggung Jawab Sosial dan Praktek Public Relations: Sebuah Kajian Teoritis. Jurnal Paradigma. Vol. 3. No. 11. 1999.
- Nursahid, Fajar. Tanggung Jawab Sosial BUMN: Analisis Terhadap Model Kedermawanan Sosial PT. Krakatau Steel, PT. Pertamina dan PT. Telekomunikasi Indonesia. Depok: Primedia, 2006.
- Suharto, Edi. Pekerjaan Sosial di Dunia Industri: Memperkuat Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR). Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Sukirno, Sadono dkk. Pengantar Bisnis. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Sumaryadi, I Nyoman. Perencanaan Pembangunan Daerah Otonomi Dan Pemberdayaan Masyarakat. Jakarta: Citra Utama, 2005.
- Suprayito, Adi Riyanto. "Komunikasi, Pembangunan, Perubahan Sosial". Artikel diakses pada 30 Mei 2010.
- Susanto, A.B. A Strategic Management Approach CSR. Jakarta: Consulting Group, 2007.