

# KONSEPSI WELFARE STATE DALAM KONSTITUSI INDONESIA

Oleh : Ahmad Zaini

## *Abstrak*

*Welfarestate* atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Terdapat lima pilar kenegaraan yang harus dipenuhi dalam dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, yaitu : Demokrasi (*Democracy*). Penegakan Hukum (*Rule of Law*), perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi

*Welfare State* merupakan respon terhadap konsep *nachtwachter staat* (*night watchman state*, negara penjaga malam). Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18. Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai *minimum state* atau *minarchism*, yakni sebuah pandangan yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *laissez faire* dalam menciptakan kesejahteraan. Negara/pemerintah hanya mempunyai fungsi/peran perlindungan warga negara dari penyerangan, pencurian, pelanggaran kontrak, penipuan, dan gangguan keamanan lainnya. Negara yang dibentuk dalam sistem liberalism juga hanya institusi yang berhubungan dengan aspek keamanan, yakni militer, kepolisian, peradilan, pemadam kebakaran, termasuk penjara.

Situasi seperti inilah yang melatarbelakangi lahirnya sosialisme, atau paham baru yang menghendaki campur tangan pemerintah secara lebih intensif dalam bidang ekonomi dan seluruh bidang kehidupan masyarakat yang terwujud dalam bentuk *welfare state*. Dalam *welfare state*, pemerintah/negara memiliki diskresi (*freies ermessen*) untuk melakukan segala sesuatu demi mencapai tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hak yang “bebas” inilah yang kemudian melahirkan ekses pengaturan yang berlebihan (*excessive regulatory*), sehingga melahirkan praktek *maximum state* atau *etatism*. Itulah sebabnya, *welfare state* yang tidak terkontrol akan bertransformasi kedalam bentuk yang paling ekstrem dari *welfare*

*state* yakni *marxism* dan *communism*. Situasi seperti ini berkembang luas pada abad 19. Maka, tidaklah aneh jika negara dengan paham *welfare state* ini memperluas hak intervensinya hingga ranah privat, sehingga muncul sindiran bahwa seorang warga negara di *welfare state* sejak lahir hingga mati selalu berurusan dengan pranata negara yang termanifestasikan dalam bentuk instrumen kebijakan atau peraturannya.

**Kata Kunci :** *Welfare State, nacht-wachter staat , freies ermessen, laissez faire, Sosialisme, liberalism.*

### A. Pendahuluan

Bieren de Haan mengemukakan suatu pandangan bahwa negara pada hakikatnya adalah sebuah organisasi yang terdiri atas kesatuan-kesatuan masyarakat yang lahir karena suatu kehendak tertentu. Adanya masyarakat sebagai sebuah kesatuan terjadi secara alami karena watak manusia sebagai makhluk sosial. Sedangkan adanya negara tidak terjadi secara alamiah, tetapi karena adanya suatu kehendak yang didasari oleh pemikiran-pemikiran tertentu. Kehendak dan pemikiran itu diwujudkan kedalam suatu cita yang dapat menjembatani kepentingan-kepentingan bersama kesatuan-kesatuan masyarakat tadi. Dengan demikian, cita yang ada pada setiap masyarakat, yaitu *volksgeemenschaps idee* berubah menjadi cita negara atau *staatsidee*. Menurut Bieren de Haan, negara adalah peningkatan lebih tinggi dari ide yang berkembang dalam kesatuan-kesatuan masyarakat yang telah ada dahulu sebelum mereka membentuk negara.<sup>1</sup>

Negara sebagai organisasi kekuasaan dengan berbagai aparatur yang menjalankan kekuasaan, dapat mengadakan tindakan-tindakan untuk menjaga tertib hukum dan menjaga berbagai kepentingan masyarakat. Pada mulanya yang diutamakan adalah keharusan untuk menjaga keselamatan negara dari gangguan yang bersifat kekerasan yang datang dari luar. Lambat laun tugas negara semakin bertambah. Kepentingan-kepentingan masyarakat yang harus diurus semakin meluas, dan akhirnya pada zaman sekarang negara ikut campur dalam memajukan dan mengadakan saha-usaha untuk

---

<sup>1</sup>Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996, Hlm.4.

memelihara kesejahteraan badaniah maupun kesejahteraan rohaniah dari warganya.<sup>2</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa negara dalam hal ini mempunyai dua tugas untuk mewujudkan tujuan bersama, yaitu : *Pertama*, mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang a sosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak antagonistik yang membahayakan. *Kedua*, mengorganisasikan dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta alat-alat perlengkapannya.

Negara, dengan sendirinya tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada rakyat, karena rakyat adalah sumber kekuasaan negara. Setiap tindakan penguasa negara terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan rakyat, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang dipilih secara demokratis. Kebebasan menyatakan pikiran, baik lisan dan tulisan haruslah dijamin penuh karena tanpa kebebasan itu, tidak mungkin rakyat menyatakan apa yang diinginkannya, apa yang tidak disukainya, apa yang ditolaknya dan sebagainya. Dengan demikian, dalam negara demokratis, tidak mungkin akan ada norma-norma hukum yang dapat membatasi atau mengurangi kebebasan menyatakan pendapat<sup>3</sup>.

## B. Pengertian Negara Kesejahteraan

Secara sederhana negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitikberatkan pada kesejahteraan warganegaranya. Tujuan dari negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), merupakan sistem kenegaraan yang mengupayakan untuk memperkecil jurang pemisah antara mereka yang kaya dengan yang miskin melalui berbagai usaha pelayanan kesejahteraan warganegaranya.

---

<sup>2</sup>Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, Lembaga Penerbitan Fak.Sosial Politik UNPAD Bandung, 1977, Hlm.38.

<sup>3</sup>Yusril Ihza Mahendra, *Op.Cit.*, Hlm.16.

Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *for the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

*Welfare State* merupakan respon terhadap konsep *nachtwachter staat* (*night watchman state*, negara penjaga malam). Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18. Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai *minimum state* atau *minarchism*, yakni sebuah pandangan yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *laissez faire* dalam menciptakan kesejahteraan.

Dalam *Welfare State*, pemerintah/Negara memiliki diskresi (*freis ermessen*) untuk melakukan segala sesuatu demi mencapai tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hak yang "bebas" inilah yang kemudian melahirkan eksekusi pengaturan yang berlebihan (*excessive regulatory*), sehingga melahirkan praktek *maximum state* atau *etatism*. Itulah sebabnya, *welfare state* yang tidak terkontrol akan bertransformasi kedalam bentuk yang paling ekstrem dari *welfare state* yakni *marxism* dan *communism*.

Dalam konteks mengurangi peran/fungsi pemerintah dan membuka keran partisipasi luas kepada masyarakat, maka terdapat implikasi kelembagaan berupa munculnya NGOs dan Quasi NGOs (QUANGOS). Inilah yang oleh Prof. Jimly Ashshidiqie sering disebut dengan *The New Trias Politica* dimana peran dan interaksi antara

*Government, Market, dan Civil Society* harus semakin berimbang. Dalam konstelasi *The New Trias Politica* tadi, secara otomatis model dan desain kelembagaan pemerintah harus semakin ramping serta efektif dan efisien.

### C. Konsep Negara Kesejahteraan

Konsep kesejahteraan negara (*Welfare State*) telah dikenal sejak abad 17 mulai Adam Smith, Jeremy Bentham, John Maynard Keynes, Sir William Beveridge, dan T.H. Marshall yang bermuara pada satu kesimpulan yakni perlunya peran negara dalam menciptakan kesejahteraan sosial masyarakatnya (*social well-being*) dan mendistribusikan kesejahteraan tersebut secara merata. Flora et al. (1977) mengemukakan gagasan negara kesejahteraan sebagai kebijakan negara yang memiliki tujuan utama untuk menjamin keamanan dan kesetaraan sosio-ekonomis bagi warganya. Hal ini dapat dijalankan melalui berbagai kebijakan publik seperti menyediakan pekerjaan untuk semua orang, menjamin pendapatan yang layak atau menyokong pendidikan anak-anak keluarga miskin hingga kuliah. Sementara Roller (1992) lebih melihat konsep negara kesejahteraan dari sudut pandang ekspektasi rakyat terhadap tanggung jawab pemerintah dalam menjamin kesejahteraan warganya. Konsep ini merupakan salah satu dimensi negara kesejahteraan yang disebut extent atau cakupan dari negara kesejahteraan. Dengan demikian, tanggung jawab pemerintah dalam menjamin kesejahteraan warganya dapat dikatakan berbanding lurus dengan ekspektasi rakyat terhadap peran pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut.<sup>4</sup>

Negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam menjamin kesejahteraan sosial secara terencana, melembaga, dan berkesinambungan. Suatu negara dikatakan sejahtera apabila memiliki empat pilar utama yaitu : (1) *Social citizenship*, (2) *Full democracy*, (3) *Modern industrial relation systems*, dan (4) *Rights to education and the expansion of modern mass education systems*.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Firmanzah, *Negara Kesejahteraan Berbasis Komunitas* (Bagian I), diunggah pada Rabu, 26 Okt 2011 - 12:31:23 WIB .

<sup>5</sup>Dewi Amanatun Suryani, *Membumikan Negara Kesejahteraan*, Makalah, 2008, Hlm.1

Faktor utama pendorong berkembangnya negara kesejahteraan menurut Pierson<sup>6</sup> adalah industrialisasi yang membawa perubahan dramatis dalam tatanan tradisional penyediaan kesejahteraan dan ikatan keluarga, seperti akselerasi pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan populasi penduduk, munculnya pembagian kerja (*division of labour*), perubahan pola kehidupan keluarga dan komunitas, maraknya pengangguran siklikal, serta terciptanya kelas pekerja nirlahan (*landless working class*) beserta potensi mobilisasi politis mereka. Perkembangan negara kesejahteraan ini mengalami penyesuaian dengan kondisi di masing-masing negara.

Sistem kesejahteraan sebagai hak sosial warga dalam negara kesejahteraan harus diimbangi oleh dua hal yang saling terkait, yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja penuh (*full employment*). Di satu sisi, hak social tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja (*labour market*), sehingga Negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif (*active labour policy*) untuk mendorong partisipasi penuh warga dalam pasar tenaga kerja.<sup>7</sup> Di sisi lain, luasnya basis hak social membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui system perpajakan yang kuat yang hanya dimungkinkan melalui pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintah di dalamnya. Segi tiga antara peran negara dalam pertumbuhan ekonomi-jaminan hak sosial- kebijakan aktif tenaga kerja merupakan karakteristik kunci dari suatu Negara kesejahteraan.<sup>8</sup>

#### D. Konsepsi Negara Kesejahteraan Berdasarkan Konstitusi NKRI

Konsep *welfare state* Indonesia muncul bersamaan dengan lahirnya Indonesia. Sejak awal kelahirannya, Indonesia ditempatkan sebagai negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan

---

<sup>6</sup>C Pierson, *Late Industrializers and the Development of The Welfare State* (UNSRID, 2004) dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, 2006 hal 24.

<sup>7</sup> Hall dan Soskice dalam LJ Touwen, *Welfare State and Market Economy in Netherlands, 1945-2000: Macro economics Aspect of a Coordinated Economy*, 2004 hal 5 dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan* (2006) hal 11.

<sup>8</sup> S. Kuhnledan SEO Hort, *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World* (UNRISD, 2004), hal 13-14, dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan* (2006) hal 11.

sosial, sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Menurut Tahir Azhary, jika di Barat Negara kesejahteraan baru dikenal sekitar tahun 1960, maka bangsa Indonesia sudah merumuskannya pada tahun 1945 oleh Soepomo Bapak Konstitusi Indonesia<sup>9</sup>. Pemikiran mengenai *welfare state* Indonesia muncul pada saat perumusan UUD 1945. Moh. Yamin mengatakan, "... bahwa negara yang akan dibentuk ini hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya". Lebih lanjut disebutkan, "Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial".<sup>10</sup> Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar hukum (*Rechtsstaat*). Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Rechtsstaat* itu ialah *Rechtsstaat* yang material, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut negara Pengurus, suatu terjemahan dari *verzorgingsstaat*.<sup>11</sup>

Dasar konstitusional bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan, diisyaratkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 mengenai tujuan negara, yang mengisyaratkan konsep *welfare state* Indonesia, yaitu "... Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..."<sup>12</sup> Tujuan-tujuan ini diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka

---

<sup>9</sup>TahirAzhari, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1995, Hlm. 145.

<sup>10</sup>*Ibid*, Hlm. 69.

<sup>11</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Suatu sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, Makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, Hlm.7.

<sup>12</sup>Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002, Bandung, CV. Pustaka Setia, 2002, Hlm. 14.

pendek, menengah, dan panjang.

Berdasarkan kutipan alinea keempat pembukaan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa tugas pokok negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, tidak jauh berbeda dengan negara kesejahteraan pada umumnya. Pemerintah Indonesia sebagai suatu *welfare state* dituntut memainkan peranan yang luas dan aktif, karena ruang lingkup urusan kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan.

Dalam hal ini, kewajiban pemerintah tidak semata-mata melaksanakan tugas di bidang pemerintahan saja, tetapi melaksanakan juga kesejahteraan sosial atau untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur<sup>13</sup>. Di samping itu, terdapat pula kewajiban negara dan pemerintah untuk mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.<sup>14</sup>

Akibat meluasnya fungsi dan peran negara dalam doktrin negara kesejahteraan ini, maka peran pemerintah juga menjadi semakin luas jangkauannya. Untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial ekonomi dalam masyarakat, pembangunan ekonomipun

---

<sup>13</sup>Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, Hlm. 145. Lihat Pula Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985, Hlm. 2-3.

<sup>14</sup>Bunyi selengkapnya Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 setelah perubahan keempat sebagai berikut : Ayat (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Ayat (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ayat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang. Pasal 34 berbunyi : Ayat (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Ayat (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Ayat (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.

direncanakan dan dilaksanakan secara nasional. Hal ini bertentangan dengan kecenderungan yang terjadi dengan parlemen yang biasanya lebih berorientasi pada kepentingan lokal berdasarkan konstituensi teritorial yang cenderung terikat pada kepentingan provinsial. Hal-hal seperti inilah yang antara lain pada gilirannya akan dapat menyebabkan kekuasaan pemerintah menjadi semakin besar dalam praktek kenegaraan sehari-hari.

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintah tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkrit dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionary power*) melalui *freies ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

*Freies Ermessen* ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif. Menurut Bagir Manan<sup>15</sup>, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan, yaitu : *pertama*, paham pembagian kekuasaan yang menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, dalam negara kesejahteraan, pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; *ketiga*, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat serta mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Freies Ermessen* merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu,

---

<sup>15</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 1990, Hlm. 245.

Sjachran Basah<sup>16</sup> mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik.
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
3. Sikap tindak ini dimungkinkan oleh hukum.
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Penerapan negara kesejahteraan terhadap kehidupan para pekerja dianggap lebih penting karena posisi pekerja secara sosiologis ekonomis relatif lebih lemah dibandingkan dengan pihak pengusaha. Dalam kondisi seperti ini, peran pemerintah bersama lembaga-lembaga masyarakat lainnya sangat diperlukan untuk mengatur hak-hak dasar para pekerja, antara lain menyangkut hak atas kesempatan yang sama untuk bekerja dan menempati posisi tertentu dalam pekerjaan (non diskriminasi), hak berorganisasi, hak memperoleh pekerjaan yang layak, hak mendapat perlindungan hukum, dan lain sebagainya.<sup>17</sup>

Dalam penjelasan UUD 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.<sup>18</sup>

Empat pokok pikiran tersebut yaitu : *Pertama*, 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. *Kedua*, bahwa negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya. *Ketiga*, bahwa negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan

---

<sup>16</sup>Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985, Hlm. 3.

<sup>17</sup>Rini Irianti Sundary, Disertasi, *Pengaturan dan Implementasi Sistem Pengupahan Bagi Para Pekerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Positif di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2009, hal.34.

<sup>18</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2005, Hlm.71.

kedaulatan rakyat yang juga disebut sebagai sistem demokrasi. *Keempat*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>19</sup>

Keempat pokok pikiran tersebut jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara Pancasila. Dengan mengungkap keempat pokok pikiran ini, dapatlah digambarkan bahwa pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia Pancasila.<sup>20</sup>

Terlepas dari ideologinya, setiap negara pada prinsipnya menyelenggarakan beberapa fungsi minimum yang mutlak perlu, yaitu :

- a. Melaksanakan ketertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dalam konteks ini, Negara berfungsi sebagai stabilisator.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru.
- c. Pertahanan; hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar.
- d. Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Keseluruhan fungsi negara di atas, diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.<sup>21</sup>

Dalam konteks Indonesia, negara kesejahteraan sebagai model ideal pembangunan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan melalui peran negara yang lebih besar dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Makna pelayanan sosial yang diberikan secara universal adalah bahwa pelayanan sosial tersebut dapat diakses oleh setiap lapisan masyarakat secara merata. Sementara pelayanan sosial secara komprehensif berarti pelayanan tersebut diberikan pada semua bidang seperti pendidikan, kesehatan, jaring pengaman sosial serta jaminan pensiun dan hari tua.

---

<sup>19</sup>Jimiy Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, 2006, Hlm.63-64.

<sup>20</sup>Azhary, *Pancasiladan UUD 1945*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, Hlm.20-21.

<sup>21</sup>A. Ubaidillah, et.al, *PendidikanKewargaan*, Jakarta, IAIN Jakarta Press, 2000, Hlm.55.

Konsepsi Indonesia tentang Negara Kesejahteraan dengan jelas dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 (Alinea 4) sebagai berikut:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”*

Sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, maka Pemerintah Negara Indonesia dibentuk untuk memajukan kesejahteraan umum. Negara Indonesia juga disusun berdasarkan Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan dan dasar disusunnya Negara Indonesia yang kemudian dirumuskan didalam bab selanjutnya didalam UUD 45. Bab XA pasal 28C mengenai hak asasi manusia menyatakan bahwa untuk meningkatkan kesejahterannya, maka setiap orang berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya. Dengan demikian Pemerintah Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memberikan hak rakyat Indonesia. Hak ini merupakan kebutuhan dasar sehingga rakyat Indonesia dapat mengembangkan kemampuan dirinya untuk mencapai kesejahteraan. Kebutuhan dasar rakyat Indonesia ini diurai didalam Bab XIII pasal 31 mengenai pendidikan dan kebudayaan, yang menyatakan bahwa pemerintah mempunyai peran untuk memajukan ilmu pengetahuan untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. Pernyataan didalam UUD 45 ini menunjukkan bahwa dari awal pembentukan Negara Indonesia, pembangunan pendidikan merupakan syarat utama tercapainya kesejahteraan. Melalui pendidikan, rakyat Indonesia akan semakin maju peradabannya, dan memperoleh kemampuan untuk ikut berperan serta membangun Negara Indonesia untuk mencapai kesejahteraan.

Peran serta rakyat Indonesia untuk membangun Negara Indonesia juga membutuhkan landasan perekonomian yang dapat membuka akses bagi penciptaan lapangan pekerjaan. Hal ini dinyatakan didalam Bab XIV pasal 33 mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, ayat 1 menyatakan perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Ayat 2 menyatakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ayat 3 menyatakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Serta ayat 4 menyatakan 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.

Pernyataan di pasal 33 ini menunjukkan pemahaman pendiri bangsa bahwa untuk membangun Negara Indonesia dibutuhkan dukungan seluruh sumber daya yang dimiliki Negara Indonesia. Sumber daya manusia yang dibangun melalui pendidikan juga harus didukung oleh sumber daya yang dapat membangun usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Sumber daya ini adalah bumi, air, dan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara untuk dapat dipergunakan bagi kemakmuran rakyat. Selain peran serta rakyat Indonesia yang sudah mempunyai kemampuan untuk ikut berperan dalam pembangunan untuk mencapai kesejahteraan, UUD 45 pasal 34 amandemen juga menyatakan bahwa bahwa Negara Indonesia juga menyediakan kesejahteraan sosial bagi setiap orang yang masih belum dapat berperan serta dalam pembangunan Negara Indonesia. Bagian dari masyarakat ini khususnya ditujukan untuk fakir miskin dan anak terlantar yang dipelihara oleh negara, mereka yang di kemudian hari juga ditingkatkan kemampuannya untuk kemudian dapat ikut berperan serta dalam pembangunan Negara Indonesia. Sesuai dengan semangat untuk mendorong pembangunan Negara Indonesia yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia, maka UUD 45 pasal 18 hasil amandemen telah membuka ruang lebih luas yang mendukung peran masyarakat di daerah untuk membangun daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerahnya dalam upaya mencapai kesejahteraan. Hal ini disusun didalam ayat 2 yang menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

### E. Kesimpulan

Secara sederhana negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitikberatkan dan mementingkan pada kesejahteraan warganegaranya. Tujuan dari negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat. Adanya kesenjangan yang lebar antara masyarakat kaya dengan masyarakat miskin dalam suatu negara tidak hanya menunjukkan kegagalan negara tersebut didalam mengelola keadilan sosial, tetapi kemiskinan yang akut dengan perbedaan penguasaan ekonomi yang mencolok akan menimbulkan dampak buruk dalam segala segi kehidupan masyarakat.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dikembangkan dalam upaya untuk memperkecil jurang pemisah antara mereka yang kaya dengan yang miskin melalui berbagai usaha pelayanan kesejahteraan warganegaranya.

Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Di negara-negara Barat, kesejahteraan negara sering dipandang sebagai strategi 'penawar racun' kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari 'kapitalisme baik hati'.

Ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness for the greatest numbers*. Bentham menggunakan istilah 'utility' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah esuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

## DAFTAR PUSTAKA

### *Buku*

- A. Ubaidillah, et.al, *Pendidikan Kewargaan*, Jakarta, IAIN Jakarta Press, 2000.
- Azhary, *Pancasila dan UUD 1945*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985.
- Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, 2006.
- Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, Lembaga Penerbitan Fak. Sosial Politik UNPAD Bandung, 1977.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985.
- TahirAzhari, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1995.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996.

### *Peraturan Perundang-undangan*

- Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002, Bandung, CV. Pustaka Setia, 2002.

### *Disertasi*

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 1990.
- Rini Irianti Sundary, *Disertasi, Pengaturan dan Implementasi Sistem Pengupahan Bagi Para Pekerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Positif di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2009.

### *Makalah/Jurnal*

- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*

*Indonesia yang menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman,*  
Makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.

Dewi Amanatun Suryani, *Membumikan Negara  
Kesejahteraan*, Makalah, 2008.

*Website*

Firmanzah, *Negara Kesejahteraan Berbasis Komunitas*  
(Bagian I), diunggah pada Rabu, 26 Okt 2011 - 12:31:23 WIB .