

## BAB III

### TINJAUAN UMUM TENTANG KEWAJIBAN NEGARA MELINDUNGIRAKYAT

#### A. Pengertian Konstitusi

Istilah Konstitusi berasal dari “*constituer*” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya “*grondwet*”. Perkataan “*wet*” diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang dan “*grond*” berarti tanah atau dasar.<sup>151</sup>

Kepustakaan belanda membedakan pengertian konstitusi (*constitution*) dan undang-undang dasar (*grondwet*). Konstitusi adalah peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan undang-undang dasar merupakan bagian tertulis dalam konstitusi. Walaupun demikian, tidak ada konstitusi yang memasukkan semua peraturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.<sup>152</sup>

Konstitusi, menurut Miriam Budiardjo adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.<sup>153</sup> Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam Negara. Sedangkan Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis

---

<sup>151</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 9.

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 3-4.

<sup>153</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 107.

ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga “non-hukum”.<sup>154</sup>

Menurut Soemantri Martosoewignjo, istilah konstitusi berasal dari perkataan “*Constitution*”, yang dalam bahasa Indonesia kita jumpai dengan istilah hukum yang lain, yaitu Undang-Undang Dasar dan/atau Hukum Dasar.<sup>155</sup> Seragam dengan pendapat diatas, Nyoman Dekker mengemukakan bahwa konstitusi didalam pemahaman Anglo-Saxon sama dengan Undang-Undang Dasar.<sup>156</sup> Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga:<sup>157</sup>

- 1) *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.* Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- 2) *Die Verselbstandigte rechtsverfassung.* Konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- 3) *Die geshereiben verfassung.* Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Bagi para sarjana ilmu politik istilah “*Constitution*” merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.<sup>158</sup>

<sup>154</sup> A. Himmawan Utomo, “*Konstitusi*”, *Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

<sup>155</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 19.

<sup>156</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>157</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 11.

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

Maka suatu konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.<sup>159</sup>

### **B. Tanggungjawab Negara Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Warga Negara**

Menurut Miriam Budiardjo Negara merupakan organisasi kekuasaan atau integrasi dari kekuasaan politik, Negara merupakan agensi (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.<sup>160</sup> Sebagai suatu agensi dari masyarakat, artinya adalah Negara merupakan alat dari masyarakat yang mempunyai tanggungjawab untuk menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat dan menyelesaikan konflik apabila terjadi suatu konflik dalam hubungan manusia didalam masyarakat. Disini di sebutkan bahwa Negara memiliki tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, artinya tanggungjawab Negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>161</sup> tujuan tersebut sama dengan tujuan dari Negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan sosial dalam UUD RI Tahun 1945, merupakan pengejawantahan konsep negara kesejahteraan (*welvaart staat* atau

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>160</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 38.

<sup>161</sup> *Ibid.*

*welfare state*), negara turut serta secara aktif untuk kesejahteraan rakyatnya (*welfare state*), atau dikenal dengan nama *verzorgingsstaat*, atau disebutnya *sociale rechtsstaat* (negara hukum sosial), di mana negara dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.<sup>162</sup>

Disebutkan pula bahwa Negara mempunyai kekuasaan. Kekuasaan yang dimiliki oleh Negara bukan semata-mata diperoleh begitu saja, tetapi merupakan pemberian dari masyarakat, Negara hanya merupakan mandataris dari masyarakat, masyarakat menyerahkan kekuasaan dan hak-haknya kepada Negara, dimaksudkan supaya Penguasa Negara mempunyai wewenang untuk menjalankan tugasnya melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat.<sup>163</sup> Kekuasaan yang dimiliki oleh Negara demokrasi bukan semata-mata diperoleh begitu saja, tetapi merupakan pemberian dari masyarakat. Negara demokrasi hanya merupakan mandataris dari masyarakat, masyarakat menyerahkan kekuasaan dan hak-haknya kepada Negara demokrasi, dimaksudkan supaya Penguasa Negara demokrasi mempunyai wewenang untuk menjalankan tugasnya melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat agar masyarakat mencapai kesejahteraan.<sup>164</sup>

Perwujudan ideologi *welfare state* oleh negara-negara *Anglo Saxon* yang versi konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh sistem *the rule of law* sebagaimana

<sup>162</sup> Fheriyal Sri Isriawaty, "Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Vol.3, Edisi 2, 2015, hlm. 4.

<sup>163</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 38.

<sup>164</sup> *Ibid.*

diperkenalkan AV. Dicey dengan konsep *rule of law* yang memiliki unsur-unsur sebagaimana berikut:<sup>165</sup>

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*);
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (oleh Undang-Undang Dasar di negara lain seperti antara lain Indonesia) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam suatu negara yang menganut paham *welfare state* biasanya mencantumkan bentuk-bentuk kesejahteraan dalam pasal-pasal konstitusi atau undang-undang dasar negaranya. Salah satu sarana penting dalam upaya mewujudkan kesejahteraan adalah mewujudkan “keadilan sosial” sebagaimana ditegaskan dalam sila ke-5 Pancasila yang kemudian dijabarkan secara eksplisit di dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang pada hakikatnya menghendaki agar kekayaan atau pendapatan yang diperoleh dari hasil kerjasama oleh suatu komunitas (negara) didistribusikan secara merata dan seimbang (proporsional) kepada seluruh warga negara, bahkan kekayaan atau pendapatan yang diperoleh merupakan kewajiban bagi negara yang menjadi tugas pokok pemerintah untuk menyisihkan anggaran bagi kalangan atau rakyat yang tidak mampu yang sering

---

<sup>165</sup> Marilang, “Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, No.2, Juni 2012, Makassar, hlm. 266.

diklaim sebagai kalangan ekonomi lemah (fakir miskin) dan anak-anak terlantar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 34 (1) UUD 1945.<sup>166</sup>

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>167</sup>

Konsep ideologi negara kesejahteraan demikian diterapkan dengan maksud untuk menganulir kesenjangan sosial ekonomi atau paling tidak meminimalisirnya, peningkatan kecerdasan bangsa, perolehan pekerjaan yang layak, jaminan adanya penghasilan yang wajar, jaminan terpeliharanya anak-anak yatim dan piatu, jaminan terpeliharanya janda-janda dan orang lanjut usia, pelayanan kesehatan yang memuaskan, dan terhindarnya rakyat dari kelaparan, serta berbagai bentuk tanggung jawab sosial lainnya.<sup>168</sup>

Dalam mewujudkan tujuan-tujuan pokok tersebut menurut konsep negara berideologi *welfare state*, diperlukan keterlibatan dan intervensi negara (pemerintah) dalam bentuk regulasi sehingga tujuan-tujuan tersebut dapat terwujud dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm. 267.

<sup>167</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 1.

<sup>168</sup> Marilang, *loc.cit.*

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm. 268.

Negara demokrasi merupakan alat dari masyarakat yang diberi wewenang oleh masyarakat untuk menjalankan suatu kekuasaan, yang bertujuan untuk melindungi hak-hak warga Negara dan Negara kesejahteraan (*Welfare state*) menjadikan hak-hak warga Negara sebagai dasar membuat kebijakan. Negara kesejahteraan yang demokratis memiliki tugas dan tanggungjawab sebagai berikut :

- a. Menegakkan hak atas kemerdekaan dan persamaan bagi setiap warga Negara di hadapan hukum;
- b. Membuat dan melaksanakan aturan-aturan hukum nasional yang adil dan tidak diskriminasi terhadap warga Negara;
- c. Membela, melindungi warga Negara dari berbagai bentuk ancaman dan bahaya;
- d. Memajukan kesejahteraan sosial warganya;
- e. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- f. Ikut serta dalam segala upaya pemeliharaan ketertiban dunia yang berdasarkan pada perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada intinya Negara yang bertanggungjawab adalah Negara yang menghargai dan menegakkan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya, melindungi warganya dari berbagai ancaman bahaya, mempublikasikan hak-hak yang dimiliki oleh warga Negaranya secara transparan, dan senantiasa mengusahakan kesejahteraan hidup warganya. Hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara merupakan kewajiban bagi sebuah Negara untuk melindunginya. Berikut ini adalah hak warga Negara yang berlaku umum yang hampir berlaku diseluruh dunia :

- a. Hak untuk hidup;

- b. Hak untuk mendapatkan pekerjaan;
- c. Hak pelayanan kesehatan;
- d. Hak untuk mendapatkan pendidikan;
- e. Hak untuk hidup dan rasa aman;
- f. Hak untuk merdeka;
- g. Hak untuk memeluk suatu keyakinan atau agama;
- h. Hak untuk berkumpul dan berpendapat.

Semua hak itu harus mampu dipenuhi oleh Negara, karena itu merupakan tanggungjawab Negara. Negara Republik Indonesia merupakan Negara yang meletakkan kekuasaan di tangan rakyat (Negara demokrasi), dan membuat kebijakan berdasarkan kepentingan rakyat (Prinsip Negara kesejahteraan) dengan demikian Negara Republik Indonesia hanya merupakan alat dari masyarakat, dan sebagai alat dari masyarakat, Negara Republik Indonesia harus mampu menjalankan kewajibannya untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh warga Negara Republik Indonesia, agar rakyat dapat merasakan dengan nyata bahwa kekuasaan memang benar-benar berada di tangan rakyat. Negara harus mampu menciptakan rasa aman, nyaman, adil dan tentram dalam kehidupan masyarakat.

### **C. Kewajiban Negara Memberikan Perlindungan Kepada Warga Negara**

Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah dalam rangka mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) sebagaimana dirumuskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut :

“... 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 ...”.

Alinea keempat tersebut merupakan arah pembangunan nasional Indonesia dalam mengisi kemerdekaan sebagai hak segala bangsa, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat sebagai atribut negara yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya.<sup>170</sup>

Hakikat negara melekat pada kedaulatan, tanpa kedaulatan tidak ada negara, oleh karenanya pemerintah sebagai pimpinan organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat, yaitu rakyat seluruhnya melalui kemauan umumnya (*volunte generale*) dan kedaulatan itu merupakan suatu kekuasaan tertinggi yang dijalankan oleh negara atas nama pemegangnya, yaitu rakyat sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945, bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan Negara Indonesia adalah negara hukum sebagai bingkainya.<sup>171</sup>

Indonesia sebagai negara hukum, apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan maupun pasal-pasal dalam UUD 1945, bahwa model negara yang dianut Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran atau negara hukum pengurus (*verzorgingstaat*) atau dengan meminjam istilah Giddens sebagai negara

<sup>170</sup> A. Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005, hlm. 13.

<sup>171</sup> Ujang Charda, “Tanggung Jawab Negara Indonesia Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Anak”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol.30, No.1, Februari 2014, hlm. 13-14.

investasi sosial (*social investment state*) yang tercipta atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baldatun thayibatun warabun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa supaya berkehidupan, kebangsaan yang bebas, merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan sebagai tujuan nasional.<sup>172</sup>

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, menurut Mochtar Kusumaatmadja, bahwa tujuan hukum tersebut pada akhirnya diarahkan untuk memberikan perlindungan kepada kepentingan manusia, yaitu kepentingan dalam melangsungkan dan memenuhi kebutuhan hidup yang layak tanpa diskriminasi.<sup>173</sup> Oleh karenanya, melalui hukum ini hendak diwujudkan berlakunya tujuan hukum menjadi kenyataan<sup>174</sup> dengan hukum sebagai sarannya untuk merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar dalam ridho Allah SWT.<sup>175</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagai berikut:<sup>176</sup>

”Hukum merupakan sarana pembangunan (*a tool of development*), yakni hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum yang difungsikan sebagai alat (pengatur) atau sarana yang mengatur pembangunan dalam penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Dengan demikian, dalam suasana pembangunan tersebut, hukum berfungsi bukan hanya sekedar *as a tool of social*

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>173</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, t.t., hlm. 3

<sup>174</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 15.

<sup>175</sup> Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004, hlm. 75.

<sup>176</sup> Ujang Charda, *op.cit.*, hlm. 14-15.

*control* dalam arti sebagai alat yang hanya berfungsi untuk mempertahankan stabilitas, tetapi juga sebagai alat pembaharuan masyarakat (*as a tool of social engineering*)”.

Apabila hal tersebut dilihat dari sudut sejarah hukum, fungsi hukum bagi bangsa Indonesia adalah sebagai sarana untuk mensejahterakan rakyat<sup>177</sup> yang ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah.<sup>178</sup> Sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural. jika dikaitkan dengan konsep *welfare state* yang dianut oleh Indonesia menghendaki kemakmuran dan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya. Untuk itu, pemerintah dituntut untuk bersifat aktif dalam rangka mewujudkan tujuan dari konsep negara *welfare state* tersebut, salah satunya dengan kebijakan-kebijakan yang dapat pemerintah wujudkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara tanpa diskriminasi.

---

<sup>177</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 133.

<sup>178</sup> Erman Radja guguk, “Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.22, No.5, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2003, hlm. 25.