

## Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dalam Perspektif Pancasila

Marsudi Dedi Putra

Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang  
Email: marsudiputra1976@gmail.com

*Abstract: Advancing the general welfare is the goal of the state as well as the mandate of the constitution. Welfare not only ensures a fair and equitable distribution of wealth; it also reduces poverty and provides basic services and provides social protection for every citizen. However, this noble goal has not been realized optimally. This research is normative legal research, and analyzed juridically and described descriptively. The results of the research on the principle of equitable welfare efficiency need to be supported by the state, civil society, and the market running in harmony. The welfare state that Indonesia wants based on Pancasila in the context of realizing social justice for all Indonesian people who have the spirit of divinity, civility, kinship and democratic mutual cooperation.*

*Keywords: welfare, pancasila*

### PENDAHULUAN

Negara kesejahteraan (*welfare state*) tidak hanya mencakup cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social service*), melainkan menekankan setiap orang memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Sejalan dengan ketentuan tersebut cita-cita demokrasi Indonesia tidak hanya memperjuangkan emansipasi dan partisipasi di bidang politik namun juga emansipasi dan partisipasi di bidang ekonomi. Sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (kesejahteraan, keadilan) dari Pancasila merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan (Latif, 2011:491). Cita-cita kesejahteraan yang berkeadilan dan kemakmuran sebagai tujuan akhir negara Indonesia hendak diwujudkan dengan jalan mensinergikan demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi dan pranata kebijakan sosial yang berorientasi kerakyatan, keadilan, dan kesejahteraan. Keadilan ekonomi dan jaminan sosial diupayakan tanpa mengorbankan hak milik dan usaha swasta (pasar). Daulat pasar dihormati dalam kerangka penguatan daulat rakyat (keadilan sosial). Para pendiri negara (*the founding fathers*) menghendaki penjelmaan Negara Republik Indonesia sebagai negara kesejahteraan (Latif, 2011:493).

Pancasila adalah dasar negara Indonesia, filsafat kenegaraan yang menjadi basis ideologi merupakan kesepakatan nasional di antara para pendiri negara (*founding fathers*) ketika memproklamkan berdirinya negara Indonesia. Pancasila yang terdiri dari lima sila mengandung nilai-nilai universal yang dibutuhkan bagi tegaknya suatu negara modern: nilai keberagaman yang inklusif (Ketuhanan Yang Maha Esa), humanisme (Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab), nasionalisme (Persatuan Indonesia), demokrasi (Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan), dan kesejahteraan (Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia). Nilai terakhir, tentang kesejahteraan secara eksplisit terdapat dalam sila kelima Pancasila yang berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” (Darwin, 2009:412).

Asshiddiqie, 2016:300) mengemukakan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), bagi negara Indonesia terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), alinea keempat yang berbunyi: “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,...” (Suharto, 2014:2). Konsep negara kesejahteraan tersebut kemudian dijadikan landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat (Hamidi, 2009:297).

Substansi pada konsep negara kesejahteraan, negara berkewajiban memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, dengan memberikan pelayanan, sarana, maupun prasarana bagi masyarakat. Semua kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan menjadi tugas dan tanggungan negara, dan pencerminan atau lambang dari suatu negara yang berstatus merdeka adalah Pemerintah dalam hal ini direpresentasikan oleh Presiden (Hamidi, 2009:121). Dengan demikian Pemerintah sesuai konstitusi negara mempunyai kewenangan dan fungsi untuk mewujudkan kesejahteraan umum, sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah tentu akan konsisten dan berupaya untuk memberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar warga negaranya. Upaya tersebut harus dilakukan oleh Pemerintah sebagai prioritas utama dengan membumikan nilai-nilai universal Pancasila, seperti kesetaraan sosial, dan keadilan, yang menjadi ruh pembangunan kesejahteraan. Pemerintah harus berpijak pada pendekatan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengedepankan pemberdayaan dan perlindungan sosial.

Secara konstitusional, kewajiban mewujudkan kesejahteraan dimulai saat pemerintah (Presiden) mengucapkan sumpah jabatan. Sumpah menjadi suatu cara untuk memperkuat pengakuan dan pernyataan dan menjadi sesuatu hal yang melembaga dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia (Siregar, 2015:716). Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur secara jelas tentang sumpah Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi sebagai berikut:

“Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

”Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa” (Indrati S., 2019:5-7).

Bunyi sumpah tersebut tercantum secara tegas bahwa Presiden bersumpah “Demi Allah” akan memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Artinya, Presiden akan

dengan sungguh-sungguh bersumpah untuk menjalankan tugasnya sebagai Presiden dengan dengan sebaik-baiknya, seadil-adilnya, dan selurus-lurusnya, termasuk akan mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 (Asshiddiqie, 2005:109). Bung Karno pernah menyatakan bahwa, prinsip kesejahteraan adalah prinsip di mana tidak ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka (Aridhayandi, 2017:121). Disinilah perlunya nasionalisme, rasa kebangsaan dan tekad yang kuat untuk berdiri sama tinggi di hadapan bangsa-bangsa lain untuk mewujudkan negara kesejahteraan (Rafick, 2007:231), berdasarkan Pancasila.

Memajukan kesejahteraan umum merupakan amanat dari konstitusi, dan tujuan mulia didirikannya negara Indonesia, namun demikian tujuan mulia tersebut belum dilakukan secara optimal. Indikatornya masih banyak warga negara belum merasakan pemerataan kesejahteraan sosial yang dimaksud. Oleh karenanya diperlukan langkah yang cukup serius dan komitmen yang tinggi dari Pemerintah untuk mengimplimentasikan amanat konstitusi Indonesia.

Tulisan ini hendak mengupas tentang konsistensi pengaturan negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam konstitusi, dan tanggungjawab Pemerintah dalam mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) berdasarkan Pancasila. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dianalisis secara yuridis analitis dan diuraikan secara deskriptif kualitatif.

## PEMBAHASAN

### A. Konsep Negara Kesejahteraan

Sejarah peradaban manusia selalu diwarnai dengan perubahan-perubahan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik, kekuasaan, dan budaya. Dalam kondisi perubahan tersebut maka dibutuhkan mekanisme dan alat yang mampu untuk mengontrol perilaku dan ketaatan sesuai dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat. Mekanisme kontrol tersebut salah satunya adalah norma hukum (Imran, 2019:285). Sebagai salah satu subsistem, hukum terbuka untuk menerima perubahan-perubahan. Teori hukum demikian, sebagaimana dikatakan oleh Oliver Wendell Holmes, bahwa dalam kehidupan yang nyata, *law as not been logic, it is experience* (Wignjoesbroto, 2002:359).

Perubahan fundamental atau radikal di Eropa akhir abad 19 yang meningkat pada abad ke-20, khususnya setelah perang dunia II mempengaruhi terhadap teori hukum suatu negara. Teori negara hukum klasik (*rechtsstaat in engere zin*) ditinggalkan dan mulai dianut teori *welfare state* (*welvaarrtstaat, wohlfahrstaat*, negara kesejahteraan), yang meletakkan fungsi pelayanan terhadap masyarakat sebagai fungsi utama negara atau pemerintah (Fadli, 2012:6). Lebih lanjut Fadli (2012:7) menjelaskan esensi ajaran *welfare state* atau *verzorgingsstaat*, adalah negara atau pemerintah memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum (*public welfare* atau *social justice*).

Gelombang privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi besar-besaran yang terjadi di negara Inggris, Prancis, Jerman, Jepang, dan Amerika Serikat, memaksa hampir semua negara di dunia untuk mengadakan privatisasi terhadap berbagai badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh negara (Asshiddiqie, 2006:331). Perubahan-perubahan tersebut, pada dasarnya menuntut respons yang lebih adaptif

dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggung jawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat (Asshiddiqie, 2006:332).

Negara Indonesia termasuk negara yang terkena imbas dari adanya perubahan tersebut. Indonesia sebagai negara modern di dunia mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik politik, ekonomi, sosial, dan kultural. Dalam bukunya *Systematic Politics*, Charles E. Merriam, menyebutnya dengan "*welfare state*". UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang tertulis di dalamnya mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, yaitu: (1) mengontrol dan memberdayakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik, (2) menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata, (3) mengurangi kemiskinan, (4) menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin, (5) menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantaged people*, (6) memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara (Marilang, 2010:12).

Negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang lebih difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Mengutip pendapat Spicker, Suharto (2014:6) menyatakan bahwa negara kesejahteraan "...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards", (model ideal yang dikembangkan di mana kesejahteraan disediakan secara komprehensif oleh negara dengan standar terbaik).

Makna kesejahteraan merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), dan Thompson (2005), terdapat sedikitnya empat pengertian tentang kesejahteraan, yaitu:

- (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, et al (2000: xi) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai "...a condition or state of human well-being." Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan 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. Di Amerika Serikat tunjangan sosial diberikan kepada orang miskin, yang sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, dan penganggur.
  - (4) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial, dan tunjangan sosial (Suharto, 2014:3-4).

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan fungsi pemerintah dalam negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis atau lawan dari konsep negara normal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat untuk penyelenggaraan kekuasaan negara khususnya eksekutif. Merujuk pada Spicker, pendapat Ridwan (2006:8) menyatakan negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya).

Negara kesejahteraan (*welfare state*), mengantarkan pada aksi perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, dan pengangguran. Berkaitan dengan konsep kesejahteraan yang merupakan revisi konsep dari negara pasif. Konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat (Hamidi, 2009:307).

Mac Iver, mengemukakan fungsi-fungsi dan tujuan negara dalam bukunya *The Modern State*: pemeliharaan ketertiban, *protection* (perlindungan) *conservation* (pemeliharaan) dan *development* (pembangunan). Fungsi negara adalah fungsi kultural dan penyelenggaraan kesejahteraan umum. Negara yang hanya berfungsi dan bertujuan untuk memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat adalah negara penjaga malam (*nacht wakerstaat*), dan menurut Ferdinand Lassalle yang semata-mata bersifat negatif dan mencegah kekacauan, dan hanya bersumber pada kekuasaan sebagaimana halnya dalam pemerintahan raja yang mutlak (Fadjar, 2018:114).

## **B. Pengaturan Negara Kesejahteraan dalam Konstitusi**

Negara kesejahteraan bukanlah satu entitas berwajah tunggal. Luas cakupan dan ragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh negara bervariasi dari satu negara kesejahteraan dengan negara kesejahteraan yang lain (Bahagijo dan Triwibowo, 2007:25). Titmuss (1958) mengidentifikasi dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu *residual welfare state* dan *institutional welfare state*. Pertama, *residual welfare state* mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan berlaku jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsinya serta terpusat pada

kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marjinal serta warga negara yang patut mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara. Kedua, *institutional welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga, serta terlembagakan dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat (Bahagijo dan Triwibowo, 2007:10).

Negara kesejahteraan tidak pernah dimaksudkan untuk mengeliminasi peran pasar sebagai penyedia kesejahteraan bagi individu maupun masyarakat. Menurut Goodin (1988), negara kesejahteraan dibangun dalam kerangka ekonomi pasar dan tidak pernah menolak ekonomi kapitalis. Kapitalis merujuk pada Keynes, apabila dikelola secara bijak dapat menjadi alat yang lebih efisien untuk mencapai tujuan ekonomi dibandingkan dengan sistem lain. Kapitalis dapat dipercaya sebagai jalan tengah antara anarki *laissez faire* dan kelaliman totaliterisme (Suharto, 2006:17).

*Welfare state* yang selama ini diterapkan diberbagai negara ternyata juga tidak steril dari kritik. Adalah Claus Offe, seorang sosiolog Jerman dari kubu konservatif memberikan kritik terhadap *welfare state*, sebagai berikut: (1) sistem kesejahteraan dipandang sebagai pengganggu perkembangan modal dan investasi (*disincentive to investment*) karena pajak yang tinggi dan regulasi yang ketat yang dikenakan pada pelaku usaha di anggap membuat disinsentif karena tingkat laba yang diperoleh menjadi kecil dan tidak menarik, (2) sistem kesejahteraan, hak sosial ekonomi dan peran kuat dari asosiasi serikat pekerja dipandang mengurangi insentif untuk kerja lebih keras (*disinsentif to work*), dibandingkan bekerja di bawah lingkungan sistem pasar bebas (Suharto, 2006:18). Lebih lanjut Offe, menjelaskan dari kubu sosialis, memberikan kritik terhadap *welfare state* bahwa *welfare state* hanya sekedar sarana untuk menstabilkan sistem ekonomi kapitalis ketimbang sebagai sarana untuk perubahan mendasar dalam masyarakat kapital yang salah satu sifat *welfare state* adalah *represif*, artinya warga negara penerima manfaat (berbagai tunjangan) seringkali wajib mengikuti syarat dan prosedur yang harus berhadapan dengan sistem birokrasi yang rumit.

Negara Indonesia menurut Suharto (2006:10), tidak menganut model residual maupun institusional (korporasi), tetapi menganut model minimal. Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial, dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota TNI/Polri, dan pegawai swasta yang mampu membayar premi, walaupun sudah ada landasan hukumnya seperti UUD NRI Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah mendeklarasikan negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Para *founding fathers* menggunakan istilah “adil dan makmur” sebagaimana tertuang dalam alinea kedua, dan istilah “kesejahteraan umum” serta “keadilan sosial” sebagaimana terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 (Suardin, 2007:272). Perumusan konstitusi oleh *founding fathers* tersebut, terlihat bahwa karakteristik dari negara kesejahteraan adalah: *Pertama*, negara kesejahteraan Indonesia dimaksudkan sebagai antithesis konsep negara liberal, individualis. Negara kesejahteraan Indonesia melihat hubungan antara negara dan

rakyatnya sebagai keluarga besar yang integral. *Kedua*, sebagai suatu negara yang baru dibentuk, Indonesia memiliki tugas pokok untuk mensejahterakan rakyatnya. Kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab negara. *Ketiga*, upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat dilaksanakan dengan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalamnya, penguasaan yang memberikan peran yang besar bagi negara. *Keempat*, peran dan tanggung jawab negara yang besar tidak lantas menjadikan Indonesia sebagai negara kekuasaan. Negara tidak diperbolehkan menjadi penindas, negara harus tetap menjamin hak-hak warga negaranya. Negara menolak individualisme tetapi tidak mematikan hak individu. *Kelima*, pengaturan kesejahteraan pada konstitusi Indonesia, menjadikan konstitusi Indonesia bercorak konstitusi ekonomi (Adib Zain, 2014:72).

Bangunan negara yang dikehendaki berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam konsep ini, negara tidak hanya bertugas menjaga ketertiban, tetapi negara juga berperan aktif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Konsekuensinya, negara tidak hanya berada dalam ranah politik, tetapi juga dalam ranah ekonomi dan sosial. Dari sisi hak asasi manusia, negara tidak hanya wajib menghormati dan melindungi, tetapi juga harus melakukan upaya pemenuhan dan pemajuan HAM (Asshiddiqie, 2007:296).

Pemerintah suatu negara yang menganut paham *welfare state* dituntut memainkan peran yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian itu sebagai *bestuurszorg* yang dikenal juga dengan istilah *public service* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah (Fadli, 2012:102).

Mengingat konsepsi negara yang dikehendaki adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) berdasarkan tujuan nasional dan dasar negara yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka UUD NRI Tahun 1945 dengan sendirinya bukan sekedar merupakan konstitusi politik tetapi juga konstitusi ekonomi dan sosial (Asshiddiqie, 2010:297). Oleh karena itu, UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan kerangka susunan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang cakupannya tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini karena pendiri negara bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

Ketentuan tentang ekonomi dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan instrumen pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus sarana perikejahteraan perkembangan ekonomi untuk mencapai cita-cita bersama yaitu terciptanya keadilan (*justice*) kemakmuran bersama, dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat, dan pasar (Asshiddiqie, 2010:68-70). Sebagai konstitusi ekonomi, UUD NRI Tahun 1945 mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD NRI Tahun 1945 tentang perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33.

Masalah kesejahteraan rakyat sangat terkait dengan pengaturan perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat. Hal ini karena aktivitas ekonomilah yang pada akhirnya menentukan bagaimana model jaminan kesejahteraan sosial akan diberikan oleh negara, apakah negara berperan secara total, berperan secara terbatas, atau tidak memiliki peran sama sekali dan sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Oleh karena itulah ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan rakyat diatur dalam konstitusi.

Ketentuan konstitusi yang menganut paham demokrasi ekonomi dan paham ekonomi pasar, harus mendasari perumusan berbagai ketentuan mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial di Indonesia. Pelaksanaan ketentuan konstitusi di bidang ekonomi tentu akan selalu bersentuhan dengan kecenderungan perkembangannya masyarakat. Saat ini pelaksanaan paham *welfare state*, yang memberikan pembenaran konseptual terhadap kecenderungan intervensi pasar negara hendaknya dibatasi demi perkembangan dunia usaha yang sehat (Asshiddiqie, 2010:299).

Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi yang membedakan sistem perekonomian nasional dengan kapitalisme liberal maupun sistem etatisme. Dalam 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.

Pasal 33 ayat (1) menyatakan: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan". Perkataannya adalah "perekonomian disusun", tentu artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas oleh pasar. Selanjutnya susunan yang dimaksudkan adalah "usaha bersama", artinya berdasar suatu mutualisme yang menunjukkan perbedaannya dari usaha swasta yang didorong oleh *self interest*. Sedangkan "asas kekeluargaan", artinya adalah *brotherhood* yang bukan *kinship nepotistik*, sebagai pernyataan adanya tanggungjawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan dan kemakmuran bersama layaknya makna *brotherhood* (Swasono, 2009:374) Dalam negara yang pluralistik ini *brotherhood* adalah suatu *ukhuwah wathomiah*.

Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, baik terhadap yang akan maupun yang telah diusahakan oleh pihak lain. Pada cabang produksi penting yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, negara mempunyai hak diutamakan atau didahulukan dalam bentuk negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang-cabang produksi tersebut serta pada saat yang sama melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut. Pada cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil. Kewenangan negara yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dapat digunakan sewaktu-waktu apabila unsur-



unsur persyaratan penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) terpenuhi (Asshiddiqie, 2006:301).

Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata, tetapi agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...", dan juga "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang-cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD NRI Tahun 1945.

Pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945, baik bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi tersebut, mencakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Perusahaan-perusahaan negara kebanyakan didirikan untuk melaksanakan Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini. Namun yang harus tetap dicatat bahwa mendirikan usaha-usaha negara (bisnis maupun non bisnis) tidak untuk diperdagangkan ataupun diperjualbelikan, sebaliknya adalah untuk mengamankan kepentingan negara dan hajat hidup (*basic needs*) orang banyak. Interpretasi bahwa dikuasai oleh negara tidak harus diartikan memiliki oleh negara (artinya boleh dimiliki oleh usaha swasta atau asing) hanya dapat diterima dalam konteks jiwa Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, bahwa pemerintah benar-benar memegang kendali sehingga pasal tersebut terlaksana. Lagipula dalam *the neo liberalistic global rule of the game* berlaku ketentuan bahwa penguasaan saham menentukan penguasaan kekuasaan mengambil keputusan (Swasono, 2009:375).

Implementasi dari pasal tersebut adalah adanya koperasi sebagai wadah ekonomi rakyat, artinya usaha-usaha ekonomi rakyat dihimpun dalam koperasi untuk bekerjasama dalam suatu usaha-usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Secara idiomatik *mindset* koperasi adalah kerjasama (*cooperation*), bukan persaingan (*competition*). Hal ini tidak berarti koperasi mengabaikan makna persaingan. Koperasi menolak persaingan bebas (*free competition* atau *free fight competition*), namun tetap tidak mengabaikan daya saing (*efficiency*). Persaingan atau *competition* dalam *mindset* koperasi sebatas berlomba (*contest* atau *concours*) yang tidak

mematikan yang kalah atau yang lemah bahkan saling memelihara kelanggengan dengan tolong menolong.

Prinsip efisiensi berkeadilan merupakan jaminan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Penguasaan dalam arti kepemilikan privat juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan tersebut tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Dengan demikian Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tidak anti privatisasi dan tidak anti swastanisasi. *State* hanya satu domain saja dari 3 (tiga) domain yang ada yaitu *state, civil society, and market*. Dalam sistem demokrasi modern bahwa *state, civil society and market* itu saling menunjang dan harmoni. Di situlah demokrasi akan tumbuh, dan di situlah kesejahteraan akan tumbuh. Jadi tidak boleh *market* terlalu kuat semua akan dapat dibeli olehnya. Kalau *civil society* terlalu kuat dan yang lain lemah maka akan menimbulkan *chaos*. Begitu juga kalau *state* terlalu kuat dan *market* dikendalikan dan *civil society* lemah maka jadinya adalah otoritarian. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tidak anti *market*, hanya tidak boleh memberikan kekuasaan berdaulat kepada pasar, jadi ada keseimbangan di dalamnya (Asshiddiqie, 2007:102). Menjadi jelas bahwa konsep negara kesejahteraan yang diusung oleh negara Indonesia yang berdasar Pancasila adalah dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang berjiwa kekeluargaan yaitu kesatuan dalam perbedaan, perbedaan dalam kesatuan, dan gotong royong.

### C. Tanggungjawab Pemerintah Mewujudkan Kesejahteraan

Negara Barat memandang bahwa negara kesejahteraan sebagai strategi “penawar racun” kapitalisme, yaitu dampak negatif ekonomi pasar bebas. Karenanya, menurut Suharto (2005:18) *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari “kapitalisme baik hati” (*compassionate capitalism*). Dalam usaha mengurangi dampak negatif pasar bebas, maka konsep negara kesejahteraan harus disesuaikan dengan nilai-nilai dasar yang dikehendaki oleh rakyatnya. Terdapat 2 (dua) tipe ideologi negara kesejahteraan, yaitu:

*Pertama*, aliran pemikiran yang memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan jalan sosialisasi masyarakat sepenuhnya. Kaum sosialis yang dipelopori Karl Marx secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisasi mutlak. Baginya, keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perorangan atas alat-alat produksi dan bersamaan dengan itu diberikan kebebasan berusaha untuk mengejar keuntungan pribadi (Marilang, 2010:110).

*Kedua*, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat semaksimal mungkin. Ideologi dan paham negara demikian berusaha mengkombinasikan asas negara hukum dengan asas negara sosialis. Aliran pemikiran ini sampai pada konsepsi tentang *socio capitalist state* yang mengutamakan *welfare state* sebagaimana dikenalkan oleh Mac Iver. Aliran ini memandang bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrumen

kekuasaan semata (*instrument of power*), melainkan dipandang sebagai *tool* pelayan (*an agency of service*) (Tjandra, 2008:23).

Bill Shaw dan Art Wolfe, menyebutkan bahwa dalam konteks keadilan sosial ditinjau dari sudut pandang aliran utilitarianisme kebaikan untuk jumlah terbanyak, memunculkan tiga konsep keadilan yaitu: (1) keadilan komutatif, (2) keadilan korektif, dan (3) keadilan kompensatoris. Ketiga konsep keadilan dengan tujuan yang berbeda itu dapat dicakup dalam satu konsep keadilan yaitu keadilan sosial. Keadilan sosial menghendaki upaya pemerataan sumber daya agar kelompok masyarakat yang lemah dapat diuntungkan dari kemiskinan dan agar kesenjangan sosial ekonomi ditengah-tengah masyarakat berkurang. Distribusi sumber daya dapat dikatakan adil secara sosial apabila dapat meningkatkan kehidupan sosial ekonomi (Mahfud, 2011:10).

Ekonomi Pancasila pada dasarnya adalah suatu tawaran solusi moral dan politik untuk dekonstruksi ekonomi menuju rekonstruksi sistem ekonomi nasional Indonesia. Pandangan atau rumusan ekonomi Pancasila, menurut Mubyarto sebagai berikut: (1) Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral; (2) Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial (*egalitarianisme*), sesuai asas-asas kemanusiaan; (3) Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi; (4) Koperasi merupakan sokoguru perekonomian dan merupakan bentuk paling konkrit dari usaha bersama; dan (5) Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi dan sosial (Swasono, 2009:354).

Pandangan Sri Edi Swasono (2009:355), tentang landasan hukum ekonomi Pancasila adalah Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang dilatarbelakangi oleh jiwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sistem ekonomi Pancasila sebagai sistem ekonomi yang berorientasi atau berwawasan pada sila-sila Pancasila, yaitu: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa (adanya atau berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme; manusia beragama melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya); (2) Kemanusiaan (kehidupan berekonomi yang humanistik, adil dan beradab), tidak mengenal pemerasan, penghisapan ataupun riba); (3) Persatuan (bersasar sosio nasionalisme Indonesia, kebersamaan dan berasas kekeluargaan, gotong royong, bekerjasama, tidak saling mematikan); (4) Kerakyatan (berdasar demokrasi ekonomi, kedaulatan ekonomi, mengutamakan hajat hidup orang banyak, ekonomi rakyat sebagai dasar perekonomian nasional); dan (5) Keadilan sosial secara menyeluruh (kemakmuran rakyat yang utama, bukan kemakmuran orang seorang, berkeadilan, berkemakmuran).

Tujuan tersebut dapat dicapai apabila ada komitmen Pemerintah, dengan mempersiapkan bangsa yang terdidik yang menguasai IPTEK, dengan tidak meninggalkan karakter khas Indonesia yang bertaqwa dan berakhlak mulia (Soedijanto, 2009:397). Tanggungjawab Pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya tidak hanya mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada rakyat sebagai pemilihnya tetapi juga mempertanggungjawabkan kepada Tuhannya. Dengan demikian maka Pemerintah dituntut untuk melaksanakan amanat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu

mewujudkan kesejahteraan rakyat, karena kesejahteraan merupakan bentuk keadilan sosial.

## SIMPULAN

Konstitusi negara Indonesia telah mendeklarasikan bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial, dan memajukan kesejahteraan umum. Kondisi yang ingin dikehendaki negara Indonesia adalah kondisi sejahtera (*well-being*), kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan masyarakat telah tercukupi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) orang banyak yang meliputi kebutuhan akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan. Kesejahteraan ini dapat dicapai apabila ada kerjasama yang kuat dari *civil society, market and state*. Presiden sebagai simbol *state* diharapkan turun tangan dengan komitmen sumpahnya dalam menjalankan Undang-Undang Dasar dengan sebaik-baiknya dan selurus-lurusnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial dengan berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Mukthie Fadjar, *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum; Sejarah dan Pergeseran Paradigma*, Malang: Intrans Publising, 2018.
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, 2005.
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Imran, *Modal Sosial Hukum untuk Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019.
- Ishak Rafick, *Catatan Hitam Lima Presiden Indonesia, Sebuah Investigasi 1997-2007, Mafia Ekonomi dan Jalan Baru Membangun Indonesia*, Jakarta: Ufuk Publising House, 2007.
- Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UI, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Bekasi: The Biography Institute, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2016.
- Marilang, *Nilai Keadilan sosial dalam Pertambangan, Disertasi*, Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2010.
- Moh. Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia, Disertasi*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2012.

- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Muhadjir Darwin, *Kesejahteraan Rakyat Dalam Pancasila, Proceeding Kongres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Yogyakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Soedijarto, *Pancasila Sebagai Filsafat Dasar dan Ideologi Negara Kebangsaan dan Negara Kesejahteraan Republik Indonesia*, Yogyakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Soetandjo Wignjoesbroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamikanya*, Jakarta: Elsam & Huma, 2002.
- Sri Edi Swasono, *Menegakkan Ekonomi Pancasila, Proceeding Kongres Pancasila; Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Yogyakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.

#### **Jurnal dan Makalah**

- Bagir Manan, Susi Dwi Harijani, Saat Rakyat Bicara: Demokrasi dan Kesejahteraan, *Padjajaran Jurnal Hukum*, Volume 1, No. 1 Tahun 2014.
- Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional, Departemen Sosial, Yogyakarta, 25 April 2006.
- Hamka Siregar, Sumpah Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Al-Adalah*, Vol. XII, No. 4, Desember 2015.
- Maria Farida Indrati, Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari *Gesetzgebingswissenschaft*), Pidato Purna Tugas, Depok: Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2019.
- Marilang, Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang), *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus*, Juni 2010.
- Mochamad Adib Zain, Ananda Prima Yurista, dan Mailinda Eka Yuniza, Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial Terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum*, Volume 1, Nomor 2, Juli 2014.
- M. Rendi Aridhayandi, Resensi Buku (*Book Review*) Soediman Kartohadiprodjo, Kumpulan Karangan, Jakarta: PT. Pembangunan, 1965, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Vol. 3 No. 1 juni 2017.
- Sugeng Bahagijo dan Darmawan Triwibowo, Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan Bagi Indonesia, *Jurnal Politika*, Vol. 2 No. 3 Tahun 2006.
- Yohanes Suardin, Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat, *Jurnal Hukum Pro Justisia*, Vol. 25, No. 3, 2007.