

**BAB II**

**PENGERTIAN NEGARA HUKUM DAN HAK KONSTITUSIONAL**

**WARGA NEGARA MENURUT PASAL 27 AYAT (2) UUD 1945**

**A. Pengertian Negara Hukum**

**1. Makna Negara Hukum**

Sebelum memasuki pembicaraan mengenai negara hukum, “*rechtsstaat*” (bahasa Belanda), *L’etat* (bahasa Perancis), *The Rule of Law* (bahasa Inggris), perlu diketahui terlebih dahulu apa yang disebut negara (state) tersebut.

Dalam kamus bahasa Indonesia, maka negara adalah :

“persekutuan bangsa dalam satu daerah tertentu batas-batasnya yang diperintah dan diurus oleh badan pemerintah yang teratur; daerah; dalam lingkungan satu pemerintahan yang teratur”<sup>11)</sup>

Negara (staat) adalah :

“sebagian dari dunia yang didiami manusia di bawah satu pemerintahan sendiri, lazimnya berdaulat, yang terdiri dari 3 (tiga) bagian yang tidak boleh terpisahkan, rakyat, pemerintah dan daerah”<sup>12)</sup>

Filosof kenamaan Yunani, Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*), makhluk bermasyarakat. Manusia hidup

---

<sup>11)</sup> Budiono, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Dilengkapi Dengan Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia, Tata Bahasa-Pemahaman Bahasa, Kosa Kata-Kesusasteraan*, Penerbit Karya Agung 2005, hlm 34

<sup>12)</sup> NE. Algra, HRW. Gokkel, Saleh Adiwinata, A. Toeloeki, H. Burhanudin, St. Batoeah, *Kamus Istilah Hukum Foekema Andreae*, Penerbit Bina Cipta 1983, hlm 529

dan mati di dalam lingkungan masyarakat. Tidak ada manusia hidup yang terpisah dari pergaulan masyarakat, walaupun ada itupun bersifat temporer misalnya pertapa, dan pada suatu saat sang pertapa akan kembali ke lingkungan keluarganya, masyarakat. Walaupun ada cerita Robinson Crusoe yang terdampar di pantai karena kapal yang ditumpanginya di tengah laut pecah maka itupun tidak akan lama.

Seorang sosiolog mengatakan bahwa manusia hidup berkelompok, bermasyarakat karena antara lain kebutuhan biologis (untuk melanjutkan keturunan), memudahkan pembagian pekerjaan, dan untuk mempertahankan diri bila ada serangan dari pihak luar.

Semakin luas hubungan antara manusia satu dengan manusia lainnya dalam rangka memenuhi hajat hidupnya maka semakin besar kebutuhan manusia pada suatu negara yang akan melindungi dan memelihara kehidupannya.

Pendapat para ahli/para pakar tentang negara ini ;

1. Plato mengatakan :

“negara adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (individu-individu) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama.<sup>13)</sup>

Berarti pergerakan kekuasaan dari setiap orang kepada negara karena mereka tidak dapat memenuhi kepentingan atau kebutuhan yang beraneka macam.

---

<sup>13)</sup> Soehino, *Ilmu Negara Liberty*, Yogyakarta 1980, hlm17

2. Aristoteles mengatakan :

“suatu negara ada karena hubungan manusia dengan sesamanya karena manusia menyadari tidak dapat hidup secara sendiri-sendiri dalam pemenuhan kebutuhannya, atau berdasarkan doktrin”.

Negara terwujud karena adanya hubungan manusia yang satu dengan yang lainnya karena manusia makhluk sosial, yang tidak dapat hidup sendiri dalam memenuhi kebutuhannya.

3. Thomas Hobbes mengatakan :

“negara adalah suatu tubuh yang dibuat oleh orang banyak beramai-ramai, yang masing-masing berjanji akan memakainya menjadi alat untuk keamanan dan perlindungan mereka”.<sup>14</sup>

Untuk mengendalikan manusia dalam suatu negara secara objektif, tanggungjawab moral tidak menjadi penting dan yang terpenting adalah bagaimana negara membuat masyarakat takut.

4. Rousseau mengatakan :

“suatu negara terbentuk oleh sekumpulan manusia yang menyatukan dirinya dan kemudian mengadakan perjanjian antar sesama mereka untuk menjadikan negara yang mereka bentuk sendiri sebagai alat untuk keamanan dan perlindungan bagi mereka. (Teori Perjanjian Masyarakat atau Teori Kontak Sosial)”.

Ini berarti suatu penyerahan diri yang dilakukan oleh setiap perkumpulan beserta hak-haknya kepada seluruh komunitas dan bukan pada individu. Dengan perkataan lain masing-masing (setiap orang) menaruh diri dan seluruh kekuatan dibawah perintah tertinggi dari kehendak umum dan setiap anggota sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari yang lain.

5. George Jellinek yang juga disebut sebagai Bapak Ilmu Negara mengatakan :

“negara yang merupakan organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berdiam di suatu wilayah tertentu”.

Makna kumpulan manusia yang terorganisir yang menempati suatu wilayah tertentu adanya pemerintahan dan kedaulatan.

---

<sup>14</sup>) Ibid, hlm17

Batasan-batasan tersebut diatas kiranya dapat kesimpulan bahwa suatu negara adalah suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintah yang berada di dalam wilayah tersebut. Negara adalah pengorganisasian masyarakat yang mempunyai rakyat dalam suatu wilayah, dengan sejumlah orang yang menerima keberadaan organisasi tersebut. Disamping itu adanya suatu wilayah tertentu tempat negara itu berada. Tidak lupa adanya kedaulatan negara (sovereignty) bahwa negara diakui oleh warganya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas diri mereka pada wilayah tempat negara itu berada.

Kepustakaan Indonesia sudah sangat populer penggunaan istilah “negara hukum” yang merupakan terjemahan dari istilah “*Rechtsstaat*”<sup>15)</sup>. Namun setelah diadakan amandemen UUD 1945, maka istilah “*rechtsstaat*” tidak ada lagi, dan hanya dinyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, jelasnya mengatakan bahwa : “Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*).....bukanlah negara polisi atau negara militer, .....bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) .....<sup>16)</sup> ; Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*, yang mengatakan :..... agar tercipta suatu negara hukum yang

---

<sup>15)</sup> Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen Jakarta 1970, hlm 22

<sup>16)</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta 1982, hlm 72

membawa keadilan bagi seluruh rakyat .....Penegakan the rule of law itu harus dalam arti materil.<sup>17)</sup>

A. Hamid S Attamimi yang mengutip pendapat Burkens dkk, menjelaskan ....arti *rechtsstaat* yang berasal dari negara Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *state based on law* atau *a state governed by law*. Secara sederhana dapat dimaknakan : .....negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.<sup>18)</sup> Hukum diatas segala-galanya (*Supreme of law*). Terminology Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*.<sup>19)</sup> istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam pahan Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang tidak terdapat padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.

Pemikiran tentang negara hukum sudah lama yang diawali oleh tulisan Plato tentang “*nomoi*” dan dilanjutkan oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang

---

<sup>17)</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law*, Alumni Bandung 1976, hlm 35

<sup>18)</sup> A Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato Pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap FH Universitas Indonesia Jakarta, 23 April 1992, hlm 8

<sup>19)</sup> Allan R Brewer-Cinas, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press 1989, hlm 7

ini yang mempunyai wilayah yang luas dan berpenduduk banyak. Dalam “polis” itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warganya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.<sup>20)</sup>

Pengertian negara hukum sejak abad ke-19 ini telah mengalami perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filsuf-filsuf Jerman dari abad ke-19, negara hukum itu lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen. Dengan kata lain negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat. Mereka ini hanya mengutamakan bentuk (*vorm*) daripada hukum, tetapi mengabaikan sifat lain daripada hukum yang lebih penting, yakni bahwa hukum itu selamanya ialah suatu “keharusan” (suatu *behoren*). Tidak cukup hanya melihat kepada bentuknya atau kepada lahirnya saja, juga batinnya harus diselami. Tidak cukup untuk menetapkan bahwa sesuatu ini merupakan hukum, apabila hanya berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>21)</sup>

Pandangan negara hukum yang dikonsepsikan pada abad 19 ini disebut sebagai konsep negara hukum kuno. Seorang filsuf yang sangat terkenal dalam mengungkap konsep negara hukum kuno ini adalah Imanuel Kant, seorang filsuf yang berasal dari Jerman. Dalam pandangannya konsep negara hukum kuno ini disebut negara penjaga malam (*nachtwakersstaat/nachtwachtersstaat*).

---

<sup>20)</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan Sinar Bakri 1987, hlm 152

<sup>21)</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni Bandung 1983, hlm 9

Seiring dengan ditinggalkannya paham ekonomi liberal (*laissez faire laissez aller*), maka konsep negara hukum pun mulai mengalami pergeseran. Pergeseran itu tidak lagi mendudukan negara sebagai penjaga malam (*nachtwakersstaat/nachtwachtersstaat*) namun negara diharuskan mempunyai peran yang lebih besar. Pada saat inilah lahir konsep negara hukum modern. Konsepsi negara hukum modern mendudukan negara dimana ia harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata, yang harus dikejar kemakmuran seluruh lapisan masyarakat yang dicapai, yang disebut negara kesejahteraan (*welfare state*).

Konsep penjaga negara malam dengan fungsinya yang terbatas, maka pada abad ke-20 orang mengidealkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang memikul tanggung jawab sosial ekonomi yang lebih besar dan lebih luas dibandingkan dengan *nachtwachtersstaat*. Jika sebelumnya orang mengagungkan doktrin “*the least government is best government*” (pemerintahan yang sedikit adalah pemerintahan yang terbaik), maka dalam konsep *welfare state*, orang mendambakan peran dan pelaksanaan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk mensejahterakan rakyat banyak.<sup>22)</sup>

Pengertian negara dari para pakarnya, maka akan dikemukakan dibawah ini makna negara hukum (*rechtsstaat, the rule of law, etat de droit*).

---

<sup>22)</sup> Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta UI Press 1996, hlm 117

Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) fokus utama dari negara hukum adalah perlindungan bagi seluruh rakyat. Untuk dapat dikatakan suatu negara sebagai negara hukum, haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :<sup>23)</sup>

1. Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondlag*). Dalam landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD itu sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang
4. Pengawasan pengadilan bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids*)

Menurut Friedrich Julius Stahl ada empat unsur pokok dari suatu negara hukum, yaitu :<sup>24)</sup>

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap HAM;
- b. Negara didasarkan pada teori trias politika;
- c. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*);

Dalam negara ada pembagian kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, yudikatif. Setiap tindakan harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian dalam berbuat tidak boleh sewenang-wenang oleh siapapun juga.

Sri Soemantri mengatakan bahwa suatu negara hukum, haruslah memenuhi empat unsur terpenting, yakni :<sup>25)</sup>

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;

---

<sup>23)</sup> Soehino, op-cit, hlm 19

<sup>24)</sup> Mien Rukmini, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah Dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni Bandung 2003, hlm 34

<sup>25)</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung 1992, hlm 29



2. Adanya jaminan terhadap HAM;
3. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam negara;
4. Adanya pengawasan (dari badan-badan peradilan);

Ini berarti setiap perbuatan harus berdasarkan hukum (supreme of law), adanya *check and balance* dari masing-masing kekuasaan dan pengakuan perlindungan HAM (tidak bertindak sewenang-wenang).

Albert Veen Dicey memberikan ciri-ciri negara hukum sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum untuk menentang pengaruh dari arbitrary dan meniadakan kesewenang-wenangan yang luas dari pemerintah;
- b. Kesamaan dihadapan hukum atau penundukkan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary of the land*;
- c. Prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen;

Artinya hukum sebagai panglima dalam menjalankan roda pemerintahan dan setiap orang tunduk dan taat pada hukum.

## **2. Tujuan Dan Fungsi Negara Hukum**

Tujuan negara Republik Indonesia tercantum dalam alinea ke-4

Pembukaan UUD 1945 adalah :

“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”.

Roger F Soltau mengatakan tujuan negara ialah:

“memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin”.<sup>26)</sup>

Harold J Laski menyatakan tujuan negara adalah :

“ menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal (*creation of those condition under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*)”.

Negara yang menganut paham Marxisme-Leninisme, maka tujuan negara adalah:

“ untuk membangun masyarakat Komunis, sehingga *bonum publicum* selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Pandangan tersebut mempengaruhi fungsi-fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti bahwa segala alat kekuasaan harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya”.

Irrelevant dari ideologi suatu negara, maka tujuan negara untuk menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yakni: <sup>27)</sup>

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*), untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator;
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat. Fungsi ini sangat mengedepan terutama bagi negara-negara baru;

---

<sup>26)</sup> Roger F Soultan, *An Introduction to Politics*, Longmans London 1961, hlm 4

<sup>27)</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2001, hlm 39-46

- c. Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan;
  - d. Menegakkan keadilan, hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan;
- Keseluruhan fungsi negara diatas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, meraih kebahagiaan bagi seluruh rakyat tanpa kecuali.

### **3. Tanggungjawab Negara**

Sebagai suatu organ dari masyarakat, maka negara mempunyai tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, sebab dalam kondisi-kondisi tersebutlah negara dapat diwujudkan. Negara bertanggungjawab menyelesaikan konflik apabila terjadi konflik dalam masyarakat. Negara memiliki tanggungjawab untuk menjaga ketertiban, keamanan, kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, artinya tanggungjawab negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>28)</sup> Tujuan tersebut sama dengan tujuan dari Negara kesejahteraan (*welfare state*).

Tanggungjawab merupakan suatu kewajiban atau beban yang harus dipikul atau dipenuhi sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat, atau sebagai akibat dari perbuatan pihak lain, atau sebagai pengabdian, pengorbanan pihak yang memiliki tanggungjawab. Kekuasaan yang dimiliki oleh negara demokrasi bukan semata-mata diperoleh begitu saja, tetapi merupakan amanah

---

<sup>28)</sup> Ibid, hlm 38

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. Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara mewujudkan kesejahteraan dengan cara menjadikan hak setiap warga negara sebagai alasan utama untuk membuat kebijakan-kebijakan negara (kekuasaan berada di tangan rakyat), melalui berbagai program pembangunan.

Negara kesejahteraan yang demokratis memiliki tugas dan tanggungjawab sebagai berikut :<sup>29</sup>

- a. Menegakkan hak atas kemerdekaan dan persamaan bagi setiap warga negara dihadapan hukum (*equality before the law*)
- 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;

---

<sup>29</sup> Ibid, hlm 38

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 transparan dan senantiasa mengusahakan kesejahteraan hidup warganya. Hak-hak yang dimiliki oleh warga negara merupakan kewajiban bagi sebuah negara untuk melindunginya. Adapun hak warga negara yang berlaku umum yang hampir berlaku di seluruh dunia meliputi hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan pekerjaan, hak pelayanan kesehatan, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk hidup dan rasa aman, hak untuk merdeka, hak untuk memeluk suatu keyakinan atau agama, dan hak untuk berkumpul dan berpendapat (hak-hak azasi ini dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dari Pasal 27 sampai dengan Pasal 28J).

Semua hak tersebut 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 kebijaksanaan 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 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 tenteram dalam kehidupan masyarakat.

Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi, yang sah dan ditaati oleh rakyat, yang memiliki tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Keberadaan negara secara umum adalah untuk memudahkan anggotanya (rakyat) untuk mencapai tujuan bersama atau cita-cita bersama.<sup>30)</sup> John Locke dan Rousseau mengartikan negara sebagai suatu badan atau organisasi hasil dari perjanjian masyarakat (kontrak sosial) sedangkan George Jelinek mengartikan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang telah berkediaman di wilayah tertentu. Negara memiliki kekuasaan yang kuat terhadap rakyat, kekuasaan dalam arti kemampuan seseorang atau suatu kelompok orang untuk mempengaruhi orang lain atau kelompok lain. Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara demokrasi, negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab untuk mencapai janji kesejahteraan kepada rakyat.<sup>31)</sup>

Berdasarkan tanggungjawab yang dimiliki oleh negara kesejahteraan (*welfare state*) dan negara demokrasi, kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama.<sup>32)</sup> Tanggungjawab merupakan suatu keadaan wajib menanggung,

---

<sup>30)</sup> Mahatma Gandhi, *Prinsip Hidup Pemikiran dan Konsep Ekonomi*, Nusamedia dan Nuansa Jakarta 2005, hlm 38

<sup>31)</sup> ibid

<sup>32)</sup> Darmawan T dan Sugeng B, *Memahami Negara Kesejahteraan : Beberapa Catatan Bagi Indoneia*, Jurnal Politika Jakarta 2006.

memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibat dari tanggungjawab tersebut. Tanggungjawab selalu berkisar pada kesadaran untuk melakukan, kesediaan untuk melakukan, dan kemampuan untuk melakukan sesuatu.<sup>33)</sup>

Peran negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam pembangunan kesejahteraan mencakup 5 (lima) hal, yaitu :<sup>34)</sup>

- a. Peran ekstraksi, yaitu mengumpulkan sumber daya, misalnya memperoleh devisa dari ekspor, eksploitasi sumber daya alam, menarik pajak atau menggali pendapatan hasil daerah;
- b. Peran regulasi, yaitu melancarkan kebijakan dan peraturan yang digunakan untuk mengatur dan mengurus barang-barang publik dan warganya;
- c. Fungsi pelayanan publik berjalan secara efektif dan profesional;
- d. Peran investasi ekonomi, yaitu mengeluarkan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
- e. Peran distribusi sosial, yaitu negara mengeluarkan belanja untuk membiayai pembangunan sosial atau kebijakan sosial. Wujud konkritnya adalah pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara.

Kelima peran dari negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut hanya dapat terlaksana dalam situasi normal, dimana negara kesejahteraan (*welfare state*) mempunyai kekuasaan politik yang besar dan mempunyai basis materi

---

<sup>33)</sup> Supartono, *Ilmu Budaya Dasar*, Ghalia Indonesia Bogor, hlm 145

<sup>34)</sup> *Ibid*, hlm 145

(ekonomi) yang memadai, sehingga terjadi keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial.

## **B. Hak Konstitusional Warga Negara Menurut Pasal 27 Ayat (2) UUD 1945**

Bab X A Pasal 27 , Pasal 28 Undang- Undang Dasar 1945 memuat berbagai hak asasi manusia, yang dimulai dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Hak - hak tersebut tidak dapat dipisahkan dari diri manusia (*in alienable rights*). Hak - hak tersebut diakui oleh seluruh negara di dunia (*universal*). Siapapun yang berada di wilayah hukum negara Republik Indonesia hak - hak asasi manusia di-akui dan dilindungi. Di samping itu pula jaminan hak asasi manusia tersebut mendapat jaminan secara konstitusional dalam wadah Undang-Undang Dasar 1945.

Terdapat pula ketentuan mengenai jaminan hak asasi manusia tertentu yang hanya berlaku bagi warga negara atau setidaknya bagi warga negara diberikan kekhususan atau ketentuan-ketentuan tertentu, misalnya hak atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2), hak atas pendidikan (Pasal 28C) dan lain-lainnya. Dengan adanya hak-hak tersebut maka menimbulkan kewajiban bagi negara untuk memenuhi hak-hak tersebut bagi warga negara Indonesia. Artinya negara Republik Indonesia tidak wajib memenuhi tuntutan warga negara asing untuk bekerja di Indonesia ataupun untuk mendapatkan pendidikan gratis di Indonesia.



1. Hak-hak tertentu yang dapat diklasifikasikan sebagai hak konstitusional warga negara adalah :<sup>35)</sup>

a. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan :

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”

b. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan :

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

c. Pasal 27 ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan ::

“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”

d. Pasal 30 ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan :

“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”

e. Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan :

“Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”

2. Hak asasi manusia tertentu walaupun berlaku bagi setiap orang, namun dalam kasus tertentu hanya berlaku bagi warga negara Indonesia.

a. Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan :<sup>36)</sup>

“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”

Akan tetapi Pemerintah dapat membatasi hak orang asing bekerja di wilayah negara Republik Indonesia, sebagai contoh : “turis asing dilarang

---

<sup>35)</sup> Amandeman Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan I, II, III dan IV Dalam Satu Naskah, Media Presindo Yogyakarta, hlm 35-41

<sup>36)</sup> Ibid, hlm 35

memanfaatkan visa kunjungan untuk mendapatkan penghidupan atau imbalan dengan cara bekerja di Indonesia selama kunjungannya itu.

b. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan :<sup>37</sup>

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”

Walaupun ketentuan ini bersifat universal, tetapi dalam implementasinya, orang berkewarganegaraan asing dan warga negara Indonesia tidak dapat dipersamakan haknya. Orang asing tidak berhak ikut campur dalam urusan dalam negeri Indonesia. Disamping itu orang asing tidak berhak mendirikan partai politik di Indonesia untuk tujuan mempengaruhi kebijakan politik Indonesia.

c. Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan :<sup>38</sup>

“Setiap orang berhak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”

Ketentuan ini diutamakan bagi warga negara Indonesia, bukan bagi orang asing yang merupakan tanggungjawab negara asalnya sendiri untuk memberikan perlakuan khusus.

3. Hak warga negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan (*elected officials*), seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan

---

<sup>37</sup>) Ibid, hlm 36

<sup>38</sup>) Ibid, hlm 37

Wakil Walikota, Kepala Desa, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, dan perwakilan yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD, Panglima TNI, Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung maupun tidak langsung oleh rakyat.

4. Hak warga negara untuk diangkat dalam jabatan-jabatan tertentu (*appointed officials*), seperti Tentara Nasional Indonesia, Polisi Negara, Jaksa, Pegawai Negeri Sipil, beserta jabatan-jabatan struktural dan fungsional dalam lingkungan kepegawaian, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui pemilihan.
5. Setiap jabatan (*office, amt, functie*) mengandung hak dan kewajiban serta tugas dan wewenang yang bersifat melekat dan yang pelaksanaan atau perwujudannya terkait erat dengan pejabatnya masing-masing (*official, amtsdrager, fungsionaris*) sebagai subyek yang menjalankan jabatan tersebut. Semua jabatan yang dimaksud diatas hanya berlaku dan hanya dapat diduduki oleh warga negara Indonesia sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 27 ayat(1) dan Pasal 28D ayat (3). Pasal 27 ayat (1) menentukan, “*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”. Pasal 28D ayat (3) berbunyi, “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam*

*pemerintahan*”. Dengan demikian, setiap warga negara Indonesia berhak untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan dan pemerintahan Republik Indonesia seperti yang dimaksud diatas. Penekanan status sebagai warga negara ini sangat penting untuk menjamin bahwa jabatan-jabatan tersebut tidak akan diisi oleh orang-orang yang bukan warga negara Indonesia. Dalam hal warga negara Indonesia dimaksud telah menduduki jabatan-jabatan sebagaimana dimaksud diatas, maka hak dan kewajibannya sebagai manusia dan sebagai warga negara terkait dengan tugas dan kewenangan jabatan yang dipegangnya. Kebebasan yang dimiliki oleh setiap orang dibatasi oleh status seseorang sebagai warga negara, dan kebebasan setiap warga negara dibatasi pula oleh jabatan kenegaraan yang dipegang oleh warga negara yang bersangkutan. Karena itu setiap warga negara yang memegang jabatan kenegaraan wajib tunduk kepada pembatasan yang ditentukan berdasarkan tugas dan kewenangan jabatannya masing-masing.

6. Hak untuk melakukan upaya hukum dalam melawan atau menggugat keputusan-keputusan negara yang dinilai merugikan hak konstitusional warga negara yang bersangkutan. Upaya hukum dimaksud dapat dilakukan :
  - a. Terhadap keputusan administrasi negara (*beschikkingsdaad van de administratie*);
  - b. Terhadap ketentuan pengaturan (*regelensdaad van staat orgaan*), baik materiil maupun formil, dengan cara melakukan *substantive judicial*

*review (materille toetsing)* atau *procedural judicial review (formale toesting)*

- c. Terhadap putusan Hakim (*vonnis*) dengan cara mengajukannya ke lembaga pengadilan yang lebih tinggi yaitu tingkat banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Pasal 51 ayat (1) huruf a UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi<sup>39)</sup> menentukan bahwa “perorangan warga negara Indonesia dapat menjadi pemohon perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu dalam hal bersangkutan menganggap bahwa hak (dan/atau kewenangan) konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya sesuatu undang-undang yang dimohonkan pengujiannya”.

Sebagai jaminan tentang hak konstitusional warga negara tersebut, maka UUD 1945 juga mengatur dan menentukan adanya kewajiban konstitusional setiap warga negara.

Kewajiban asasi manusia dan warga negara adalah :

- a. Kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pasal 28J ayat (1) UUD 1945)
- b. Kewajiban setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas

---

<sup>39)</sup> LN-RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN-RI Nomor 4316

hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis (Pasal 28J ayat (2) UUD 1945).

- c. Kewajiban setiap orang dan setiap warga negara untuk membayar pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa (Pasal 23A UUD 1945)
- d. Kewajiban setiap warga negara untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat(3) dan ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30 ayat (1) UUD 1945)

Mengacu pada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa seluruh warga negara Indonesia berkeinginan untuk hidup yang layak, yang dapat menghidupi dirinya serta keluarganya.

Setiap warga negara yang akan menggunakan haknya untuk mendapatkan pekerjaan dan harus diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur dan merata baik materiil maupun spiritual. Setiap warga negara Indonesia yang bermaksud mendapatkan pekerjaan di dalam maupun di luar negeri, baik pekerjaan formal maupun pekerjaan informal disebut Pencari Kerja. Pemenuhan hak untuk mendapatkan pekerjaan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dapat dilakukan oleh setiap warga negara secara perorangan maupun kelompok.

Hak dan kewajiban, maka hak tersebut merupakan suatu hal yang terikat satu sama yang lain, sehingga dalam praktek harus dijalankan secara seimbang. Hak merupakan segala sesuatu yang pantas dan mutlak untuk didapatkan oleh individu sebagai anggota warga negara sejak masih berada dalam kandungan, sedangkan kewajiban merupakan suatu keharusan/kewajiban bagi individu dalam melaksanakan peran sebagai anggota warga negara guna mendapat pengakuan akan hak yang sesuai dengan pelaksanaan kewajiban tersebut. Jika hak dan kewajiban tidak berjalan secara seimbang dalam praktek kehidupan, maka akan terjadi suatu ketimpangan yang menimbulkan gejala masyarakat dalam pelaksanaan kehidupan individu baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara.

Ketimpangan antara hak dan kewajiban terutama dalam bidang lapangan pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak bagi setiap warga negara, maka lapangan pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak merupakan hal yang perlu diperhatikan amanah Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

Dengan demikian lapangan pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak merupakan hak untuk setiap warga negara sebagai salah satu tanda adanya perikemanusiaan. Lapangan pekerjaan merupakan sarana yang dibutuhkan guna menghasilkan pendapatan yang akan dipergunakan dalam pemenuhan kehidupan yang layak. Penghidupan yang layak diartikan sebagai kemampuan dalam melakukan pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang dan papan.

Hak adalah segala sesuatu yang pantas dan mutlak untuk diperoleh oleh individu sebagai anggota warga negara sejak masih berada dalam kandungan. Hak pada umumnya didapat dengan cara diperjuangkan melalui pertanggungjawaban atas kewajiban. Kewajiban adalah segala sesuatu yang dianggap sebagai suatu keharusan/kewajiban untuk dilaksanakan oleh individu sebagai anggota warga negara guna mendapatkan hak yang pantas untuk didapat. Kewajiban pada umumnya mengarah pada suatu keharusan/kewajiban bagi individu dalam melaksanakan peran sebagai anggota warga negara guna mendapat pengakuan akan hak yang sesuai dengan pelaksanaan kewajiban tersebut.

Hak dan kewajiban merupakan suatu hal yang berkaitan satu sama yang lainnya sehingga dalam praktek harus dijalankan dengan seimbang. Jika hak dan kewajiban tidak berjalan secara seimbang dalam praktek kehidupan, maka akan terjadi suatu ketimpangan dalam pelaksanaan kehidupan individu baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ketimpangan akan hak dan kewajiban yang terjadi akan menimbulkan gejolak dalam kehidupan baik dari kalangan individu maupun kelompok. Gejolak tersebut merupakan bentuk ketidakpuasan atas tidak berjalannya hak dan kewajiban secara seimbang. Oleh sebab itu untuk menghindari adanya gejolak pada masyarakat mengenai ketimpangan akan hak dan kewajiban tersebut diperlukan kesadaran secara mendasar pada individu akan kewajiban



yang harus dipenuhi guna mendapatkan hak yang pantas dan sesuai atas pelaksanaan kewajiban tersebut.

Untuk itu pula program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah di berbagai segi kehidupan harus membuka lapangan kerja yang selebar-lebarnya, seluas-luasnya bagi masyarakat. Dengan terbuka luasnya lapangan pekerjaan, masyarakat dapat menyalurkan kemampuan di lapangan pekerjaan-pekerjaan tertentu untuk memperoleh penghidupan yang layak.

Tingginya angka akan tuntutan hak tanpa diimbangi dengan kewajiban akan menimbulkan masalah sosial, masih terdapat pula hak yang kian tidak bersambut dengan kewajiban yang telah dilakukan. Kedua hal tersebut merupakan pemicu terjadinya ketimpangan antara hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak dengan kewajiban yang tak kunjung dilakukan.

Hak yang tak kunjung bersambut atas pelaksanaan kewajiban yang telah dilakukan, pada umumnya disebabkan oleh kurangnya perhatian baik dari pihak pemerintah maupun pihak swasta atas upah yang tidak sesuai dengan pelaksanaan kewajiban yang telah dilakukan. Faktor tersebut dapat memicu gejala masyarakat atas terjadinya ketimpangan akan hak dengan kewajiban. Gejala masyarakat timbul akibat adanya rasa ketidakpuasan terhadap ketimpangan tersebut yang menyebabkan timbulnya berbagai demo hingga mogok kerja. Fenomena tersebut merupakan hal yang seharusnya tidak perlu dijumpai dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Terlihat bahwa pelaksanaan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana telah disinggung sebelumnya belum dapat dilaksanakan dengan baik. Hal mana dapat dilihat dari tingginya tingkat pengangguran dan warga negara dengan tingkat kehidupan yang kurang layak. Pengangguran dapat disebabkan oleh berbagai macam hal, antara lain tingkat pendidikan dan kemampuan, keterbatasan lowongan kerja, program pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan di daerah, etos kerja. Hal tersebut merupakan pemicu terbesar dari tingginya tingkat pengangguran. Tingginya angka pengangguran menyebabkan terjadinya ketidakefisienan terhadap kegiatan produksi yang mengakibatkan semakin jauhnya tingkat kehidupan yang layak bagi warga negara.

Tingkat kehidupan yang kurang layak dapat disebabkan antara lain oleh sifat malas dari warga negara yang tidak ingin mencoba merubah tingkat kehidupannya ke arah yang lebih baik dari sebelumnya, keterbatasan kemampuan dan kesempatan.

