PERTAUTAN KEKUASAAN POLITIK DAN NEGARA HUKUM

Oleh: Hasnati

Abstrak

Mewujudkan negara hukum diperlukan bingkai konstitusi yang aspiratif. Karena itu, kepastian hukum menjadi syarat mutlak adanya. Dalam suatu negara hukum, pemerintah yang dibentuk secara demokratis hanya menyelenggarakan kekuasaan politiknya berdasarkan dan terbatas dalam kerangka konstitusi. Kekuasaan politik tertentu diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Oleh karenanya tidaklah dapat dipungkiri bahwa dasar-dasar hukum dengan jelas cenderung dipengaruhi salah satunya oleh dasar politik, dan sebaliknya hukum mempunyai tugas memberi kepadanya bentuk dan ketertiban.

Kata kunci: Negara hukum, kekuasaan, politik.

Mewujudkan harapan suatu negara bagi segenap warga negaranya akan kehidupan yang tertib, damai, adil, dan sejahtera hanyalah jika negara itu diselenggarakan berdasarkan hukum. Oleh karenanya suatu negara yang mendasarkan pada hukum mengharuskan penyelenggaraan negara dengan menerapkan kekuasaan politik dengan cara-cara yang adil dengan menjamin terselenggaranya pembagian hak-hak dasar universal secara sejajar.

Kendati demikian, pada giliran berikutnya seringkali tampak bahwa kekuasaan mutlak sering digunakan

untuk melakukan tindakan-tindakan yang represif terhadap rakyatnya. Dalam kondisi yang demikian orang-orang kemudian bergegas mengembangkan konsep kedaulatan rakyat yang menjadi cikal bakal dari demokrasi yang modern (seperti yang dirintis terutama lewat revolusi Amerika dan revolusi Perancis).

Sejajar dengan proses itu, sebagai produk dari zaman *Aufklärung*, dan juga untuk menghindari tirani yang baru, berkembang juga gagasan untuk membatasi kedaulatan rakyat dalam kerangka yang masuk akal. Kerangka itu adalah konstitusi,

dan negara modern yang terbingkai dalam negara hukum. Namun demikian, sebenarnya bagaimanakah supaya negara itu menjadi suatu negara hukum dan bagaimanakah pertautannya dengan kekuasaan politik. Terhadap permasalahan ini, tulisan ini berupaya mengulasnya dalam perspektif filsafat hukum.

Dinamika Pemikiran Negara Hukum: Kontribusinya dalam pembentukan negara hukum

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama sekali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.¹

Bagi **Plato**, gagasan tentang negara hukum awal mulanya didasari oleh karena keadaan negaranya yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Kondisi pemerintahan yang demikian menggugah Plato untuk mencuatkan gagasannya dalam sebuah karya yang berjudul *Politetia*. Menurutnya agar supaya negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, karena

filosof adalah manusia yang arif bijaksana, yang menghargai ke-susilaan, dan berpengetahuan tinggi. Filosoflah yang paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Karena itu kepada filosoflah seharusnya pemimpin negara dipercayakan, tidak usah dikhawatirkan bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya. Namun cita negara idealnya ini tidak pernah dapat direalisirnya, karena hampir tidak mungkin mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi. Oleh karena itu dalam karya ilmiahnya yang kedua yang berjudul *Politicos*, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa di samping memiliki pengetahuan untuk memerintah, juga termasuk pengetahuan membuat hukum. Akan tetapi pada gilirannya gagasannya ini mengalami pergeseran dengan memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum.²

¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 19.

² Plato, *Republik* (New York: The Modern Library), hlm. 70., dalam Azhary, *Ibid.*

Pemikiran tentang konsep negara hukum Plato ini, dilanjutkan kemudian oleh **Aristoteles** (muridnya).³ Menurut suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Lebih lanjut Aristoteles mengatakan bahwa: "Aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum dijadikan sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang selayaknya."⁴

Dari ide pemikirannya itu, oleh karenanya ia berasumsi bahwa dalam suatu pemerintahan yang berkonstitusi terdapat tiga unsur di dalamnya, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan hukum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan

berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa tekanan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis.⁵

Dengan demikian jalan perubahan pikiran Plato yang layak bagi penentuan pelaksanaan pemerintahan, hukum sudah mulai berperan, dan hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa melainkan diberlakukan sesuai dengan kehendak warga negara, yang dengan hukum itu diharapkan akan tercapai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Timbulnya pemikiran negara hukum ini merupakan reaksi terhadap pemikiran kekuasaan absolut, terutama sekali adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Jadi sesuai situasi dan kondisinya pada waktu Plato dan Aristoteles mengemukakan cita negara hukumnya. Sedangkan istilah negara hukum itu sendiri baru dikenal pada abad XIX.

Salah satu ciri penting dalam negara yang menganut konstitusionalisme yang hidup pada abad XIX adalah bahwa sifat pemerintahan yang

³ Menurut Azhary, dengan karya ilmiahnya yang berjudul *Politica*, Aristoteles dianggap sebagai peletak batu pertama Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara yang dikenal sekarang. Lebih lanjut lihat J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, (Jakarta: Rajawali Press, 1988), hlm. 10.

⁴ George Sabine, *A History of Political Theory*, (London: George G. Harrap & Co. Ltd., 1954), third edition, hlm. 92., dalam Azhary, *Ibid.*, hlm. 20.

⁵ Aristoteles, *Politica*, Benjamin J., tran (New York : Modern Library Book), hlm. 170, dalam Azhary, *Ibid.*, hlm. 21.

pasif, artinya pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Di sini peranan negara lebih kecil daripada peranan rakyat karena pemerintah hanya menjadi pelaksana keinginan-keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal untuk menjadi keputusan parlemen.⁶

Dalam konteks itu **Carl J. Friedrich** berpendapat, bahwa konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.⁷

Jika dikaitkan dengan konsep **Trias Politika Montesquieu** maka

tugas pemerintah dalam konstitusionalisme ini hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen atas nama rakyat.⁸ Dalam kaitannya dengan hukum konsep konstitusionalisme abad XIX ini yang memberi peranan sangat terbatas pada negara disebut sebagai negara hukum yang formal (klasik).⁹

Berbeda halnya dengan **Arief Budiman**, menurutnya konsep konstitusionalisme abad XIX disebut sebagai negara pluralisme, yaitu negara yang tidak mandiri yang hanya bertindak sebagai penyaring berbagai keinginan dari dalam masyarakatnya. Dalam negara pluralis yang berlangsung libertarian ini setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan bukanlah atas inisiatif yang timbul dari kemandirian negara melainkan lahir dari proses penyerapan aspirasi masyarakat secara penuh melalui parlemen.¹⁰

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982), hlm. 56-57. ⁷ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, dalam Miriam Budiardjo, *Ibid.*

⁸ Dalam konsep *Trias Politica* apabila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga, yaitu: kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, dan kekuasaan kehakiman, dan masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seseorang penguasa, atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme. Lihat Soehino, *Ilmu negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 117.

⁹ Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 27

¹⁰ Arief Budiman, *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan*, dalam Prisma, No. 7 Tahun 1982. hlm. 4-6.

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme yang dicapai pada abad XIX dan permulaan abad XX ditandai dengan pemberian istilah *rechtsstaat* (diberikan oleh ahli-hukum Eropa Barat Kontinental) atau *rule of law* (diberikan oleh kalangan ahli Anglo Saxon) yang di Indonesia disebutnya dengan "*negara hukum*" yakni negara hukum klasik (formal) yang memiliki ciri-ciri tersendiri.¹¹

Friedrich Julius Stahl seorang ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:¹² (a) Perlindungan hak asasi manusia; (b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai trias politika; (c) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; (d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan **AV Dicey** dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut:¹³ (a) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika

melanggar hukum; (b) Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; (c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Berdasarkan ciri-ciri di atas semakin terlihat betapa sedikitnya peranan pemerintah, sehingga karena sifatnya yang pasif dan tunduk pada kemauan rakyat yang liberalistik maka negara diperkenalkan sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam).¹⁴

Dalam perkembangannya konsep negara hukum formal (klasik) mulai digugat menjelang pertengahan abad XX. Beberapa faktor yang mendorong lahirnya kecaman atas negara hukum formal yang pluralis liberal ini, seperti dikemukakan oleh **Miriam Budiardjo**, antara lain adalah karena ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya sistem sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.¹⁵

Melihat gejala yang sedemikian

¹¹ Moh. Mahfud MD., *Loc. Cit.*

¹² Oemar Seno Adji, *Prasaran* dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), hlm. 24.

¹³ E.C.S Wade & G. Gogfrey, *Constitutional Law*, dalam Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, hlm. 28.

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: FH. PM UNPAD, 1960), hlm. 21.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 59.

rupa, membawa pergeseran ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Untuk itu pemerintah harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Gagasan baru terhadap konsep negara hukum yang baru itu biasanya disebut dengan *welfare state* atau negara hukum material, yang memiliki kriteria tersendiri sebagaimana telah dirumuskan oleh *International Commission of Jurists* pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 sebagai berikut: ¹⁶ (1) Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan menyatakan pendapat; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; (6) Pendidikan kewarganegaraan.

Dari ciri-ciri tersebut nampak jelas ada pengakuan tentang perlunya perluasan tugas eksekutif agar menjadi

lebih aktif. Pemerintah dalam negara hukum modern itu diberi tugas untuk membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan dengan konsekuensi pemberian kemerdekaan kepada administrasi negara dalam menjalankannya.

Sebagai catatan penting dalam pembangunan negara hukum, maka hukum itu sendiri sebagai acuannya haruslah merupakan suatu hukum yang bisa diandalkan baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah yang mereka pilih untuk menjalankan hukum itu. Karena itu kepastian hukum menjadi syarat mutlak adanya.

Pengaruh Kekuasaan Politik dalam Negara Hukum

Pergumulan perpolitikan suatu negara pada zaman sesudah *Aufklarung*,¹⁷ kriterium bagi suatu negara yang modern (artinya negara yang memenuhi tingkat perkembangan tuntutan akal sehat manusia) adalah apabila kekuasaan memerintah dalam negara itu diselenggarakan berdasarkan hukum. Artinya, dalam suatu negara hukum, pemerintah yang dibentuk secara demokratis hanya

¹⁶ South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The dynamic Aspect of The rule of Law in the Modern of Age*, dalam Moh. Mahfud, *Op.Cit.*, hlm. 29.

¹⁷ Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1985), hlm. 86 & 103.

menyelenggarakan kekuasaan politiknya berdasarkan dan terbatas dalam kerangka konstitusi.¹⁸

Di lain pihak unsur pemegang kekuasaan merupakan faktor penting dalam hal digunakannya kekuasaan yang dimilikinya itu sesuai dengan kehendak masyarakat. Karena itu di samping keharusan adanya hukum sebagai alat pembatas, juga bagi pemegang kekuasaan ini diperlukan syarat-syarat lainnya seperti memiliki watak yang jujur dan rasa pengabdian terhadap kepentingan masyarakat. Kesadaran hukum yang tinggi dari masyarakat juga merupakan pembatas yang ampuh bagi pemegang kekuasaan.¹⁹

Dalam kerangka politik, semestinya fungsi hukum adalah untuk "memanusiakan penggunaan kekuasaan."²⁰ Meskipun argumen-argumen bagi penyelenggaraan negara hukum terutama dikemukakan dalam zaman *Aufklärung*, perjuangan untuk membatasi kekuasaan negara dapat ditelusuri jauh hingga ke zaman *Magna Charta Libertatum*.²¹

Dalam konsep negara hukum, acapkali yang terjadi hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan politik tertentu diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Sebagai konsekuensinya tanpa adanya kekuasaan pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan. Semakin tertib dan teratur suatu masyarakat, semakin berkurang diperlukan kekuasaan. Dalam kondisi masyarakat yang demikian ini terkesan kesadaran hukum di lingkungan anggota-anggotanya sangat tinggi.²² Dengan demikian sesungguhnya perubahan dalam dasar-dasar masyarakat mengubah pula dasar-dasar nilai hukum. Oleh karenanya tidaklah dapat dipungkiri bahwa dasar-dasar hukum dengan jelas cenderung dipengaruhi oleh dasar politik, ekonomi, dan kehidupan sosial, sebaliknya hukum mempunyai tugas memberi kepadanya bentuk dan ketertiban.²³

Dalam praktek kenegaraan modern, kaidah-kaidah hukum yang berlaku umum yang merupakan

¹⁸ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil: Problematika Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Grasindo, 1999), hlm. 159.

¹⁹ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 80.

²⁰ Franz Von Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 114.

²¹ Budiono Kusumohamidjojo, *Loc. Cit*

²² Lili Rasjidi, *Op. Cit.*, hlm. 79.

²³ Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 19.

pencerminan dari akal sehat dirumuskan dalam bentuk konstitusi. Suatu konstitusi dengan demikian merupakan produk dari suatu proses politik yang secara demokratis menampung dan menyalurkan aspirasi-aspirasi politik yang utama, yang sebenarnya mencerminkan pandangan rakyat tentang tata norma etis sosial, ketertiban umum, keadilan, peranan serta hubungan-hubungan antarlembaga sosial.²⁴

Karena mengakomodasi berbagai aspirasi politik, suatu konstitusi juga bisa dipandang sebagai rumusan yang sempit dari konsensus politik yang substansial. Disebut sebagai rumusan yang sempit, karena proses politik itu bersifat dinamis dan dari waktu ke waktu dapat menghasilkan aneka konsensus politik yang kurang substansial. Perubahan konstitusi politik memang dapat sedemikian substansial sehingga mempengaruhi konstitusi, seperti yang dapat diamati dari amandemen-amandemen terhadap konstitusi Amerika Serikat dan bahkan juga di Indonesia. Dengan demikian sebenarnya jaminan bahwa suatu negara adalah negara hukum lebih banyak ditentukan oleh dua soal: *pertama*, apakah konstitusinya dibuat melalui proses, atau kemudian diratifikasi secara demokratis, dan

kedua, apakah konstitusi itu ditaati dan dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh rakyat yang diperintahnya secara tersurat maupun tersirat.²⁵ Jawaban positif terhadap kedua persoalan itu menentukan juga kadar keseimbangan politik yang dihasilkan oleh konstitusi yang bersangkutan.

Penutup

Dalam pembangunan negara hukum, maka hukum itu sendiri sebagai acuannya haruslah merupakan suatu hukum yang bisa diandalkan baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah yang mereka pilih untuk menjalankan hukum itu. Karena itu, kepastian hukum menjadi syarat mutlak adanya. Dalam suatu negara hukum, pemerintah yang dibentuk secara demokratis hanya menyelenggarakan kekuasaan politiknya berdasarkan dan terbatas dalam kerangka konstitusi.

Untuk merealisasikan sebuah aturan hukum pada suatu negara diperlukan kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan politik tertentu diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Sebagai konsekuensinya tanpa adanya kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan. Semakin tertib

²⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *Op.Cit.*, hlm.160

²⁵ *Ibid.* hlm. 161.

dan teratur suatu masyarakat, semakin berkurang diperlukan kekuasaan. Oleh karenanya tidaklah dapat dipungkiri bahwa dasar-dasar hukum dengan jelas cenderung dipengaruhi salah satunya oleh dasar politik, dan sebaliknya hukum mempunyai tugas memberi kepadanya bentuk dan ketertiban.

Daftar Pustaka

- Arief Budiman. *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan* dalam Prisma. No. 7 Tahun 1982.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Budiono Kusumohamidjojo. 1999. *Ketertiban yang Adil: Problematika Filsafat Hukum*. Jakarta: Grasindo.
- E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: FH. PM UNPAD.
- Franz Von Magnis Suseno. 1987. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia.
- J. H. Rapar. 1988. *Filsafat Politik Aristoteles*. Jakarta: Rajawali Press.
- Lili Rasjidi. 1996. *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Miriam Budiardjo. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Moh. Mahfud MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mr. Soetiksno. 1991. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Oemar Seno Adji. 1966. *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*. Jakarta: Seruling Masa.
- Soehino. 1986. *Ilmu negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Theo Huijbers. 1985. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Kanisius.