DINAMIKA NEGARA HUKUM

Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H.
Dr. Dwi Seno Wijanarko, S.H., M.H.

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Hotma P. Sibuea & Dwi Seno Wijanarko

Dinamika Negara Hukum/Hotma P. Sibuea & Dwi Seno Wijanarko
—Ed. 1, Cet. 2.—Depok: Rajawali Pers, 2020.
x, 442 hlm., 23 cm.
Bibliografi: hlm. 433
ISBN 978-623-231-266-1

Hak cipta 2020, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2020. 2543RAJ
Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H.
Dr. Dwi Seno Wijanarko, S.H., M.H.
DINAMIKA NEGARA HUKUM

Cetakan ke-1, Februari 2020
Cetakan ke-2, Juli 2020

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Risty Mirsawati
Setter : Khoirul Umam
Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Anggota IKAPI

Kantor Pusat:
Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Telepon : (021) 84311162
E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id http: //www.rajagrafindo.co.id

Perwakilan:
Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 3 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90223, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861818. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352090. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block BB No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 08123904 7094.

KATA PENGANTAR

Buku yang berada di tangan saudara pembaca yang budiman sekarang ini adalah karya bersama dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta. Buku ini ditulis dengan tujuan untuk menambah literatur yang memperbincangkan diskursus Negara Hukum secara khusus dengan panjang lebar. Bahan kepustakaan hukum yang memperbincangkan diskursus Negara Hukum dalam bahasa Indonesia dirasakan sangat jarang dan kurang. Padahal, asas negara hukum adalah salah satu fondasi sistem tata hukum, sistem ketatanegaraan, sistem konstitusi dan sistem politik Negara Republik Indonesia sebagai spesies negara hukum kesejahteraan demokratis seperti tertulis dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 amendemen ketiga yang menyebutkan "negara Indonesia adalah negara hukum".

Sudah barang tentu, kondisi demikian adalah bukan kondisi ideal yang diharapkan. Secara ideal, buku yang mengulas dan memperbincangkan asas negara hukum harus melimpah supaya semakin banyak para penstudi hukum dan kenegaraan dapat mengetahui karakteristik spesies Negara Hukum Indonesia yang berbeda dengan genus negara hukum atau spesies negara hukum yang berlaku di negara yang lain. Pengetahuan yang luas mengenai karakteristik Asas Negara Hukum Indonesia diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang masih

merupakan cita-cita sampai dengan sekarang. Salah satu fondasi hukum (asas hukum) pengembangan hukum nasional tersebut adalah asas negara hukum Indonesia.

Buku ini diharapkan dapat memenuhi maksud seperti dikemukakan di atas. Namun, sebagai karya manusia, buku ini tidak luput dari kelemahan. Untuk segala kritik dan saran diterima dengan tangan terbuka. Tiada gading yang tak retak, demikian kata pepatah.

Jakarta, November 2019

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vii
BAB 1 PENDAHULUAN 1
A. Bingkai Wawasan untuk Memahami Diskursus Negara Hukum 1
B. Praktik Penyelenggaraan Negara dalam Bingkai Rezim Pemerintahan Otoriter sebagai Latar Belakang Empiris Kelahiran Diskursus Negara Hukum 13
C. Sikap Luwes Pemerintah dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan 47
BAB 2 BINGKAI PERKEMBANGAN IDE ATAU GAGASAN BENTUK KEHIDUPAN BERNEGARA IDEAL ZAMAN KLASIK 59
A. Pertumbuhan dan Perkembangan Gagasan Negara Hukum Klasik dalam Bingkai Zaman Yunani Kuno 59
B. Konsepsi Bentuk Negara Ideal dalam Bingkai Pemikiran Plato 74

C. Konsepi Bentuk Negara Ideal dalam Bingkai Pemikiran Aristoteles 92

BAB 3 LATAR BELAKANG PERKEMBANGAN (PERTUMBUHAN) DAN KARAKTERISTIK SERTA ELEMEN NEGARA ABSOLUT 119
A. Latar Belakang Kelahiran Tipe Negara Absolut 119
B. Kondisi Kehidupan Bernegara dalam Bingkai Tipe Negara Absolut 128
C. Karakteristik Tipe Negara Absolut 135
D. Karakteristik Doktrin dan Elemen-Elemen Tipe Negara Absolut 140

BAB 4 LATAR BELAKANG PERKEMBANGAN (PERTUMBUHAN) DAN KARAKTERISTIK SERTA ELEMEN TIPE NEGARA POLISI 153
A. Latar Belakang Pertumbuhan Tipe Negara Polisi 153
B. Karakteristik Tipe Negara Polisi 158
C. Elemen-Elemen Tipe Negara Polisi 173

BAB 5 KARAKTERISTIK DAN ELEMEN-ELEMEN NEGARA HUKUM LIBERAL ATAU NEGARA PENJAGA MALAM 187
A. Latar Belakang Kelahiran Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam) 187
B. Karakteristik Negara Hukum Liberal 195
C. Elemen-Elemen Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam) 203

BAB 6 KARAKTERISTIK DAN ELEMEN-ELEMEN (UNSUR-UNSUR) NEGARA HUKUM FORMAL 219
A. Latar Belakang Kelahiran Negara Hukum Formal 219
B. Karakteristik Negara Hukum Formal 228
C. Elemen-Elemen Negara Hukum Formal 235

BAB 7 KARAKTERISTIK FALSAFAH DAN UNSUR-UNSUR (ELEMEN) NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN SEBAGAI TIPE NEGARA IDEAL ZAMAN MODERN 261
A. Latar Belakang Pertumbuhan Negara Hukum Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*) sebagai Tipe Negara Ideal Zaman Modern 261
B. Tujuan (Cita-Cita) Negara Hukum Kesejahteraan: Kesejahteraan Sosial sebagai Kepentingan Umum dan Urusan Utama Pemerintah 292
C. Ruang Lingkup Tugas Pemerintah: Tanggung Jawab Sosial Penyelenggaraan Kesejahteraan Umum (Kesejahteraan Segenap Lapisan Masyarakat) 316

BAB 8 PRINSIP-PRINSIP (POKOK-POKOK PENDIRIAN) NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN (*VERZORGINGSSTAAT/ WELFARE STATE*) SEBAGAI TIPE NEGARA HUKUM IDEAL ZAMAN MODERN 341
A. Ruang Lingkup Tugas Pemerintah yang Tidak Dibatasi Undang-Undang dalam Bingkai Kesejahteraan Umum (*Social Welfare*) sebagai Kepentingan Umum 341
B. Kedudukan Pemerintah sebagai Penyelenggara Negara dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*) dalam Konteks Penyelenggaraan Kesejahteraan Umum 365
C. Peranan Aktif Pemerintah sebagai Penyelenggara Negara dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*) dalam Konteks Penyelenggaraan Kesejahteraan Umum 381

D. Pembatasan Hak dan Kebebasan Individu
Negara dan Hak Asasi Manusia sebagai
Konsekuensi Asas Kepentingan Umum
Kesejahteraan Umum

DAFTAR PUSTAKA

BIODATA PENULIS

DINAMIKA NEGARA HUKUM

Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H., lahir di Sibolga (Sumatra Utara) adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta. Tempat dan tanggal lahir, Sibolga, Provinsi Sumatra Utara, tanggal 23 Maret 1958. Selain mengajar di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara, penulis mengajar di Universitas Pakuan Bogor, Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta pada Program S1, S2, dan S3, Universitas Ekasakti Padang, Universitas Sahid Jakarta, dan beberapa perguruan tinggi swasta lain. Sejak tahun 2000, jabatan akademik Lektor Kepala. Penulis menghasilkan beberapa buku hukum, seperti *Ilmu Negara, Negara Hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Dinamika Negara Hukum, Ilmu Politik Hukum, Metode Penelitian Hukum, Kapita Selekta Hukum Tata Negara* dan *Kekuasaan Kehakiman*. Penulis juga adalah seorang praktisi hukum (*laywer*). Nomor HP. 0813-1536-5893.

Dr. Dwi Seno Wijanarko, S.H., M.H., adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta. Tempat dan tanggal lahir, Jakarta, tanggal 31 Januari 1970. Selain mengajar di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta juga mengajar di beberapa perguruan tinggi swasta. Penulis menyelesaikan studi Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Jakarta, Magister Ilmu Hukum di Universitas Trisakti Jakarta. Pernah bekerja di Kejaksaan Republik Indonesia selama lebih kurang 20 (dua puluh) tahun dan memperoleh bintang jasa untuk masa pengabdian 10 dan 20 tahun. Penulis adalah juga seorang praktisi hukum (*lawyer*).

RajaGrafindo Persada
PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwinanggung No. 112
Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Telp 021-84311162 Fax 021-84311163
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI
HUKUM

9 786232 312661

BAB I

PENDAHULUAN

A.Bingkai Wawasan Untuk Memahami Diskursus Negara Hukum

Salah satu topik perbincangan pentingyang menarik dibicarakan dalam perkuliahan di fakultas hukum adalah topik negara hukum. Setiap orang yang belajar di fakultas hukum pernah mempelajari pokok bahasan negara hukum. Tema negara hukum adalah tema yang demikian populer tidak saja bagi orang yang pernah belajar di fakultas hukum. Akan tetapi, bagi orang yang belajar Filsafat Politik, Ilmu Politik, Ilmu Kenegaraan dan lain-lain. Para sarjana dari berbagai macam latar belakang disiplin ilmu tidak pernah jemu memperbincangkan tema negara hukum dalam berbagai aspek dan fasetnya sejak beberapa abad lampau. Para penulis seakan-akan tidak pernah kehabisan ilham untuk memperbincangkan tema negara hukum dari berbagai sudut pandang dan optik yang berbeda. Akan tetapi, perbincangan para ahli tersebut tidak pernah berhasil mencapai suatu kesepakatan bersama (*communis opinio doctorum*) yang bersifat finalsampai dengan sekarang.Alasannya, tema negara hukum adalah pokok perbincangan yang dinamis yang akan berkembang terus sesuai dengan perkembangan zaman karena pengaruh berbagai macam faktor seperti budaya, sosial, ekonomi, politik, hukum, filsafat, ilmu pengetahuan, teknologi dan lain-lain.

Tema negara hukum menjadi bahan perbincangan para ahli (penulis) dari berbagai perspektif disiplin ilmu pengetahuan sejak zaman Yunani Kuno. Pada zaman sekarang, frasa negara hukum merupakan diskursus yang populer di kalangan penstudi maupun praktisi hukum dalam bingkai *Rechtsstaat*di berbagai belahan dunia terutama di negara-negara

dengan sistem hukum *Civil Law* seperti Perancis, Jerman, Belanda dan Indonesia. Di negara-negara dengan sistem hukum *Common Law*seperti Inggris dan Amerika,tema negara hukum lebih dikenal dengan nama *Rule of Law.*[1]Tema negara hukum memiliki popularitas yang luar biasa karena dikenal di Eropa Barat, Inggris, Amerika dan Asia termasuk Indonesia baik dalam perspektif *Rechtsstaat*maupun *Rule of Law.*Dalam bingkai dan konteks perbincangan di atas, Padmo Wahyono mengemukakan komentar menarik tentang diskursus negara hukum sebagai berikut:

> "Sesuatu negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal sudah didambakan sejak Plato menulis "Nomoi," Immanuel Kant memaparkan prinsip-prinsip Negara Hukum (formil), J. Stahl mengetengahkan Negara Hukum (material), Dicey mengajukan "Rule of Law." Ringkasnya (*negara hukum itu . . . pen.*) merupakan suatu negara yang ideal pada abad ke-20 ini, jika segala kegiatan didasarkan pada hukum."[2]

Diskursus negara hukum memiliki popularitas yang sama dengan diskursus demokrasi sebagai topik pembicaraan yang tidak kalah menarik dan kontroversial. Sejak dahulu, kedua topik tersebut sudah menjadi bahan perbincangan para ahli dan penulis dalam berbagai cabang disiplin ilmu. Topik negara hukum dan demokrasi adalah tema-tema yang menarik dibahas dan diperbincangkan para penstudi dan penulis dalam bingkai diskursus tentang negara dan hukum.Dalam perkembangan terakhir, frasa negara hukum berkonvergensi dengan terminologi demokrasi sebagai diskursus kenegaraan pada zaman moderen. Sebagai asas kehidupan bernegara, asas negara hukum dan asas demokrasi berfungsi sebagai pondasi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara pada zaman sekarang.Kedua asas hukum tersebut membentuk prinsip-prinsip kehidupan bernegara

---

[1]John Alder, *General Priciples of Constitutional and Administrative Law* (New York, 2002), hlm. 92 dan halaman yang berkaitan.

[2]Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta, 1986), hlm. 1.

dan praktik penyelenggaraan negara yang baru dalam khasanah doktrin ketatanegaraan moderen.Terminologi *demokrasi* dan *negara hukum* atau *negara hukum* dengan *demokrasi*melahirkan frasa baru "negara hukum demokratis" atau "negara demokrasi berdasarkan hukum."[3]Kedua frasa tersebut adalah frasa yang mengandung makna sebagai konsepsi kehidupan bernegara ideal yang dibangun di atas dasar doktrin kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Frasa negara hukum demokratis berhasil membangun kerangka kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang dianggap ideal sesuai dengan kondisi zaman sekarang meskipun bukan tanpa cacat dan kelemahan.

Konsepsi "negara hukum demokratis" atau "negara demokrasi berdasarkan hukum"dianggap sebagai landasan (pondasi)kehidupan bersama umat manusia yang telah berhasil menciptakan kerangka kehidupan bernegara ideal. Dalam kaitan dengan pernyataan di atas, Frans Magnis Suseno mengemukakan pendapatnya tentang negara hukum demokratis sebagai berikut "Negara Hukum demokratis moderen merupakan bentuk negara yang sampai sekarang - - - walaupun tidak seratus persen - - - berhasil untuk menciptakan kerangka kehidupan masyarakat di mana orang dapat merasa diperlakukan sebagai manusia."[4]Kerangka kehidupan bernegara ideal adalah kerangka persekutuan hidup bersama yang dapat menerima keberadaan manusia sebagai mahluk individu dan sosial yang bermartabat mulia dengan kedudukan yang sederajat yang selalu ingin hidup berkelompok. Pokok pendirian negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasarkan hukum) adalah prinsip yang baru dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang berkarakter humanis, sosialis dan populis.Frasa "negara hukum demokratis" atau "negara

[3] Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta, 2006), hlm. 44.

[4] Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen* (Jakarta, 1988), hlm. 302.

demokrasi berdasar atas hukum" semakin menarik diperbincangkan dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderendengan problematikayanglebih kompleks daripada problematika negara hukum liberal atau negara hukum formal.

Dalam perkembangan terakhir, tema negara hukum semakin menarik diperbincangkan karena berbagai alasan dan faktor seperti peningkatan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, kesejahteraan umum, kepentingan umum, perlindungan lingkungan hidup dan lain-lain.Semua negara hukum demokratis mengaku menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak azasi manusia dan memberikan perlindungan hukum pada lingkungan hidup dan lain-lain seperti ditulis dalam konstitusi masing-masing.Akan tetapi, dalam realitas,bukti yang sering ditemukan berbeda dari ketentuan konstitusi.Karakteristik fenomena demikian berbeda pada tiap negara karena faktor kondisi lingkungan, geografi, adat, budaya, falsafah, sejarah dan lain-lain. Persoalan kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang kompleks membutuhkan pemecahan masalah dengan berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasar atas hukum) sebagai bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang ideal. Dalam bingkai kehidupan bernegaradan praktik penyelenggaraan negara yang demokratis, berbagai persoalan dan tuntutan baru muncul ke permukaan serta menimbulkan kewajibanbaru pemerintah. Kewajibantersebut menjadi bagian dari tugas-tugas yang wajib disenggarakan sesuai dengan konteks perkembangan zaman yang semakin meningkatkan perhatian terhadap penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, perlindungan lingkungan hidup, kesejahteraan masyarakat dan lain-lain.

Tema negara hukum demokratis masih terus bergulir dan menjadi bahan perbincangan (dikursus) yang menarik di antara para sarjana(para penulis)meskipun perbincangan tersebut tidak pernah menghasilkan kata sepakatyang bersifat final sebagai hasil akhir perbincangan sampai dengan sekarang.*Problematika*negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara yang ideal selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman.Pada zaman dahulu, problematika dikursus negara hukum masih bersifat sederhana karena kebutuhan umat manusia berkenaan dengan kondisi, prasyarat, syarat dan prinsip kehidupan bernegara yang ideal masih sederhana. Akan tetapi, pada zaman sekarang, kebutuhan umat manusia semakin beraneka ragam sehingga kondisi, prasyarat, syarat dan elemen kehidupan bernegara ideal semakin kompleks (rumit). Berbagai macam aspek dan faset negara hukum terus berkembang mengikuti perkembangan zaman menuju ke arah aspek dan faset negara hukum yang semakin rumit.Namun, para ahli memiliki pendapat yang berbeda mengenai aspek dan faset negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara yang ideal. Perbedaan pendapat di antara para ahli dan penulis seperti dikemukakan di atas berkaitan dengan karakteristik negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara yang dinamis dengan elemen-elemenyang berkembang terus seiring dengan perkembangan zaman dan kebutuhan umat manusia. Sebagai konsekuensinya, diskursus negara hukum tidak mengenal pengertian konsepsional yang bersifat baku dan finalyang dapat diterima semua umat manusia pada segala abad dan zaman. Problematika diskursus negara hukum demokratis semakin bertambah kompleks karena tipe negara hukum demokratis tidak serta-merta mampu menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat. Negara hukum demokratis tidak serta-merta menjadi jaminan kesejahteraan umum dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat secara merata.

Sebagai konsepsi tentang bentuk kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal, negara hukum demokratis memiliki makna yang berbeda bagi tiap bangsa. Setiap bangsapada zaman yang berbeda memiliki pemahaman yang berbeda mengenai makna,aspek dan faset kehidupan bernegara yang ideal. Padmo Wahjono mengemukakan komentar yang tepat mengenai hal tersebut sebagai berikut "Sejarah kenegaraan menunjukkan bahwa pengisian pengertian tersebut (maksudnya: *makna pengertian konsepsi negara hukum . . . pen*.) selalu berkembang sesuai dengan tingkat kecerdasan suatu bangsa."[5]Pemahaman dan pemaknaan yang berbeda tentang sifat-hakikat dan makna negara hukum selalu terjadi pada setiap zaman karena berbagai macam faktor seperti perbedaan kultur (budaya), sejarah, falsafah, lingkungan, kondisi masyarakat, adat, kebiasaan, kondisi geografis dan lain-lain sesuai dengan konteks lingkungan, peradaban dan kebutuhan umat manusia. Atas dasar berbagai faktor perbedaan di atas, pemahaman dan pemaknaan tiap bangsa mengenai negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan faktor-faktor tersebut.

Apa yang membuat tema negara hukum begitu menarik sebagai bahan perbincangan para ahli atau penulis dari berbagai bangsa selama beberapa abad?Sejak ribuan tahun lalu, para penulis (ahli pikir)telah memperbincangkan konsepsi bentuk kehidupan bernegara ideal sesuai dengan pemahaman umat manusia tentang negara dan konteks zaman.Pemikiran umat manusia tentang bentuk kehidupan bernegara yang ideal berkembang sesuai dengan kebutuhan,tantangan dan konteks zaman pada setiap masa. Namun, perkembangan gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dipengaruhi perkembangan pandangan setiap bangsa tentang sifat hakikat,kodrat, harkat dan martabat manusia sebagai mahluk individu

[5]Padmo Wahyono, *Op. cit.*, hlm. 7.

dan sosialselain faktor-faktor yang sudah dikemukakan. Sebagai konsekuensinya, gambaran umat manusia tentang bentuk kehidupan bernegara ideal sebagai bentuk kehidupan berkelompok terus berkembang sesuai dengan perkembangan pemahaman manusia tentang kedudukannya dalam kehidupan bernegara.Dalam konteks perkembangan yang terakhir, gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara yang ideal memiliki kecenderungan yang semakin mengarah pada konsepsi kehidupan bernegara yang berkarakter humanis,sosialis dan populis.Namun, perkembangan pemikiran umat manusia tentang bentuk kehidupan bernegara yang ideal tersebut tidak akan pernah mencapai hasil final (tuntas) sesuai dengan sifat-hakikat manusia yang selalu berusaha meraih yang terbaik dalam kehidupannya.

Ahlipikir dan penulis bangsa Yunani Kuno adalah pelopor yang mengawali perbincangan (diskursus) tentang bentuk kehidupan bernegara ideal beberapa abad lalu.Ahli-ahlipikir dan para penulis Yunani memberikan kontribusipemikiran yang fundamental bagi perkembangan diskursus tentang kehidupan bernegara ideal yang pada zaman sekarang dikenal sebagai diskursus tentang negara hukum demokratis. Pengaruh karya para pemikir dan penulis Yunani menentukan perkembangan pemikiran (diskursus) negara hukum zaman sekarang baik dari segi karakteristik,semangat, prinsip-prinsip dan tujuan kehidupan bernegara yang ideal.Namun, ahli pikir dan penulis Yunani Kunomemiliki pemahaman masing-masing tentang bentuk kehidupan bernegaraideal karena bertitik tolak dari metode pendekatan dan optik perhatian yang berbeda.Ada penulis yang memakai metode pendekatan meta-yuridis (moralitas) untuk membangun gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal seperti Plato. Akan tetapi,penulis lain memakai metode pendekatan yuridis-empiris dan komparatif seperti Aritoteles. Para ahli pikir dan penulis Yunani Kuno mengemukakan gagasan tentang bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal sesuai dengan konteks

zaman Yunani Kuno. Gagasan para ahli pikir dan penulis Yunani Kuno dapat dianggap sebagai pondasi dikursus bentuk kehidupan bernegara ideal yang dikenal sebagai diskursus tentang negara hukum demokratis atau negara demokrasi berdasarkan hukumpada zaman sekarang.

Ketika peradaban Yunani Kuno mulai redup dan mengalami kemerosotan, peradaban Romawi Kuno tampil ke depan dengan karakteristik dan semangat yang berbeda.Peradaban Romawi Kuno tidak pernah menghasilkan karya-karya ilmu pengetahuan dan filsafat yang monumental seperti peradaban Yunani Kuno. Alasannya, bangsa Romawi Kuno tidak memiliki perhatian yang cukup besar untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan filsafat.Minat bangsa Yunani Kunoterhadap ilmu pengetahuan tidak cukup memadai sehingga ilmu pengetahuan tidak berkembang di tangan bangsa Romawi Kuno. Namun, dalam bayang-bayang karya para penulis bangsa Yunani Kuno, seorang ahli politik dan kenegaraan bangsa Romawi Kuno yakni Polybios mengemukakan gagasantentang bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal sesuai dengan konteks zaman Romawi Kuno. Ahli pikir tersebut mengikuti gagasan ahli pikir dan penulis Yunani Kuno tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dan menggagas teori tentang bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal.Di kemudian hari, teori ahli pikir bangsa Romawi tersebutdikenal sebagai teori *Cyclus Polybios*.[6]Ahli pikir bangsa Romawi telah memberikan kontribusiterhadap perkembangan diskursus bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal melalui karyanyasesuai dengan konteks zamanRomawi kuno.

[6]Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara* (Yogjakarta, 1983), hlm. 60.

Pada Abad Pertengahan, ada penulis yang mengemukakan gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dan bentuk negara tidak ideal sesuai dengan konteks Abad Pertengahan yang didominasi pemikiran teologis. Gagasan pemikir Abad Pertengahan mirip dengan ahli pikir dan penulis Yunani Kuno dan Romawi Kuno.Penulis Abad Pertengahan mengemukakan gagasan tentang bentuk negara ideal dan tidak ideal dengan metode pendekatan teologis yang ditorehkan dalam karya *The City of God* (*Civitas Dei).*[7]Menurut Agustinus, ada 2 (dua) bentuk negara yakni bentuk negara ideal yang disebut *Civitas Dei*dan bentuk negara tidak ideal yang disebut *Civitas Terrena* atau *Civitas Diaboli*. *Civitas Dei*dipandang sebagai bentuk negara ideal karena mencerminkan karakter dan sifat-sifat Tuhan. *Civitas Terrena* atau *Civitas Diaboli* dipandang sebagai bentuk negara tidak ideal karena menceminkan karakter dan sifat-sifat yang bukan karakter dan sifat-sifat Tuhan. Demikian pula Niccolo Machiavelli, tokoh realis kontroversial yang dipuja tetapi sekaligus dikutuk banyak orang memiliki pemahaman tentang bentuk negara ideal sesuai dengan konteks Abad Pertengahan.[8]Gagasan Machiavelli mencerminkan ide tentang bentuk negara ideal sesuai dengan kondisi zamannya. Sebagai seorang realis, Niccolo Machiavelli tidak perduli dengan pertimbangan moral ketika mengajukan gagasan tentang bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal. Inti gagasan Machiavelli menghalalkan segala macam cara untuk membangun negara yang kuat tanpa perduli pada masalah moral dan kepatutan. Sudah barang tentu, gagasan Machiavelli dengan perinsip menghalalkan segala macam cara untuk

[7]Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Moderen* (Yogjakarta, 2009), hlm. 152.

[8]M. Sastrapratedja dan Frans M. Parera (penerjemah), *Nicolo Machiavelli Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik* (Jakarta, 1987), hlm. 34 dan halaman yang berkaitan.

membangun negara yang kuat tersebut mustahil diterapkan pada zaman sekarang karena bertentangan dengan kaidahmoral.

Para penulis zaman moderen yang beraliran hukum kodratmemiliki pemahaman yang berbeda tentang bentuk negara ideal. Para penulis aliran hukum kodrat yang berkembang pada Abad XVII-XIX bertitik tolak dari pola pikir yang sama dalam membangun teori tentang bentuk kehidupan bernegara ideal.Paradigma para penulis aliran hukum kodrat adalah Teori Perjanjian Masyarakat (*Social Contract Theory*) yang sering ditafsirkan secara keliru. Namun, para penulis aliran hukum kodrat memiliki pandangan yang berbedatentang bentuk kehidupan bernegara ideal seperti tercermin dalam karya masing-masing.Thomas Hobbes menginginkan bentuk negara ideal dengan kekuasaan raja yang bersifat absolut(kekuasaan yang tidak terbatas). John Locke dengan doktrin pemisahan kekuasaan dan hak-hak alamiah (*natural rights*) yang dikenal sebagai hak-hak asasi manusiadi kemudian harimenghendaki bentuk negara ideal dengan pembatasan kekuasaan raja (penguasa).Montesquieu dengan doktrin *Trias Politica*menghendaki bentuk negara ideal dengan kekuasaan raja yang bersifat terbatas berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisial. Rosseau dengan doktrin Kedaulatan Rakyat menghendaki kekuasaan penguasa yang bersumber dari rakyat. Doktrin Rosseau tentang kedaulatan rakyat dikenal sebagai doktrin demokrasi moderen meskipun ada yang menafsirkan doktrin tersebut bukan doktrin demokratis melainkan doktrin pemerintahan (negara) otoriter. Gagasan Rosseau tentang kedaulatan rakyat dapat dikelompokkan ke dalam gagasan John Locke dan Montesquieu dari segi maksud dan tujuannya.

Karya para sarjana dari berbagai latar belakang disiplin ilmu dengan topik negara hukum dari berbagai zaman telah banyak diterbitkan.Pada zaman Yunani Kuno, karya Plato

dengan judul “Politea (*the Republica*)” merintis perbincangan (diskursus) tentang bentuk negara ideal. Gagasan Plato diteruskan Aristoteles dalam karyanya *Politica*. Sumbangsih Plato dan Aristoteles dapat menambah pengetahuan tentang kondisi yang harus diciptakan supaya tercapai bentuk kehidupan bernegara ideal. KaryaJohn Locke berjudul *Two Treaties of Civil Government* dan karya monumental Montesquieu *Trias Politica* menambah wawasan tentang prinsip fundamental negara hukum sebagai bentuk negara ideal. John Locke dan Montesquieu menambah wawasan tentang urgensi pembatasan kekuasaan penguasa yang bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, kesewenang-wenangan dan penindasandemi perlindungan hak-hakindividu warga negara. Karya para penulis di atas diperkaya dengan karya penulis yang datang kemudian seperti J.J. Rossesau tentang doktrin kedaulatan rakyat.Pada era Immanuel Kant,diskursus bentuk kehidupan bernegara ideal dikenal sebagai diskursus negara hukum liberal dan pada zaman F.J. Stahldisebut varian negara hukum formal sedangkan pada era Paul Scholten, Scheltema, Lunshof disebut diskursus varian negara hukum kesejahteraan sebagai gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal zaman moderen.

Karya para penulis dari berbagai zaman tersebut dapat dipandang sebagai gambaran keinginan tiap generasi dan bangsa yang mendambakan bentuk kehidupan bernegara ideal menurut konteks zaman. Gagasan para penulisdalam karyanya menggambarkan semangat zaman dan kerinduan hati umat manusia yang mendambakankehidupan bernegara yang ideal sesuai dengan perkembangan zaman. Semua gagasan (karya) penulis dari berbagai zaman memiliki maksud dan tujuan yang sama yakni mengemukakan gambaran pengharapanumat manusia yang merindukan kehidupan bernegara ideal yang selalu diharapkan dapat dihadirkan dalam realitas kehidupan bernegarasejak zaman dahulu.Gambaran bentuk

kehidupan bernegara ideal diharapkan dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara supaya setiap orang dapat menikmati kehidupan yang lebih baik dan layak dalam kehidupan bersama yang disebut negara sesuai dengan kodrat, harkat dan martabat umat manusia sebagai mahluk sosial. Namun, kerinduan hati umat manusia tersebut belum pernah dapat digapai dan direalisasikan dalam realitas sampai dengan sekarang.Umat manusia masih bergumul dan berjuang terus menghadirkan kehidupan bernegara yang lebih baik daripada masa lalu meskipun kehidupan bernegara yang dapat diwujudkan dalam realitas tidak selalu merupakan bentuk negara yang terbaik.

Akumulasi pengetahuan yang dapat dipetik dari berbagai karya para penulis seperti dikemukakan di atas mengarah pada simpulan sebagai berikut. Gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal yang selalu didambakan umat manusiabelum pernah dapat diwujudkan dalam realitas. Umat manusia selalu mendambakan kehidupan bernegara yang ideal sebagai wadah kehidupan bersama sesuai dengan harkat, martabat dan kodratnya sebagai mahluk individu dan sosial. Namun, bentuk kehidupan bernegara ideal tidak pernah dapat diwujudkan dalam realitas karena selalu terbentur dengan penguasa yang mempergunakan kekuasaan dengan sewenang-wenang untuk kepentingan pribadi, keluarga atau golongan. Fenomena tersebut terjadi dalam setiap peradaban di sepanjang zaman. Sampai dengan sekarang, umat manusia tetap bergumul dan berusaha mewujudkan kehidupan bernegara ideal dengan cara membatasi kekuasaan penguasa. Berbagai macam metode (cara)ditempuh untuk mengendalikan kekuasaan yang selalu menggoda penguasa untuk memanfaatkan kekuasaannyademi kepentingan pribadi,keluarga ataupun golongan. Pergumulan tersebut berlangsung terus-menerus dari sejak zaman dahulu sampai dengan sekarang. Namun, umat manusia belum pernah sukses merumuskan formula (metode) terbaik mengendalikan kekuasaan. Pergumulan

umat manusia tersbeut akan berlangsung sepanjang masa sesuai dengan perkembangan zaman. Upaya untuk menata kehidupan bernegara ideal yang lebih baik dari masa lalu adalah usaha yang tidak akan pernah tercapai meskipun umat manusia selalu berupaya mewujudkannya dalam realitas.

Konsepsi negara hukum adalah konsepsi tentang bentuk kehidupan bernegara ideal zaman moderen yang bersifat dinamis karena selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan umat manusia dalam berbagai aspek dan faset kehidupan bersama. Konsepsi negara hukum bersifat multi-aspek dan faset sehingga dapat diperbincangkan dari berbagai perspektif. Sebagai konsekuensinya, setiap bangsa dapat memberi tafsir dan makna yang berbedakepada diskursus negara hukum sebagai bentuk kehidupan bernegara ideal sesuai dengan sudut pandang masing-masing dan titik fokus perhatian serta konteks zaman. Atas dasar alasan di atas, dikursus tentang konsepsi negara hukum dengan segenap aspek, unsur dan fasetnya sulit dideskripsikan dalam suatu paparan singkat dengan mengambil tempat hanya beberapa lembar kertas yang dapat disetujui semua pihak.Aneka ragam pemikiran manusia mengenai gambaran kehidupan bernegara ideal dalam perspektif negara hukum demokratis mencerminkan hasil pengembaraan dan pergulatan umat manusia dari berbagai peradaban dan zaman.Gagasan tersebut terus tumbuh dan berkembang di muka bumi sejak zaman Yunani Kuno, Romawi Kuno, Abad Pertengahan hingga zaman moderen dan postmoderen dan pada masa yang akan datang.[9]

Perbincangan para penulis tentang konsepsi negara hukum sebagai bentuk kehidupan bernegara ideal masih berkembang terus menuju arah yang lebih baik dengan elemen-elemen

[9] Mukti Fadjar, *Tipe Negara Hukum* (Malang, 2004), hlm. 10.

yang lebih kompleks sehingga pamor diskursus negara hukum tidak akan pernah surutdalam perbincangan ilmiahsampai dengan masa yang akan datang. Diskursus negara hukum akan terus menarik minat dan menggugah perhatian para pemikir dan penulis sehingga akan terus memperbincangkan tema tersebut. Banyak literatur yang telah ditulis dengan tema negara hukum dari perspektif dan optik perhatian yang berbeda. Akan tetapi, berbagai karya tersebut tidak pernah cukup memenuhi hasrat para penulis untuk memperbincangkan konsepsi negara hukum dengan berbagai aspek, faset, pokok pendirian maupun elemennya. Aneka ragam pandangan tentang negara hukum dari berbagai macam perspektif tersebut tidak perlu ditafsirkan dalam makna yang negatif tetapi positif. Semakin banyak karya dihasilkan para penulis tentang negara hukum semakin banyak pula kelebihan dan kekurangan konsepsi negara hukum yang dapat diketahui. Setiap karya dapat menambah pengetahuan tentang aspek dan faset tertentu negara hokum. Pengetahuan tersebut bermanfaat bagi umat manusia dalam rangka membangun kerangka kehidupan bernegara yang ideal. Akan tetapi, sudah barang tentu, sesuai dengan pengetahuan mengenai berbagai macam faset (aspek) negara hukum akan semakin banyak pula kelemahan praktik penyelenggaraan negara zaman sekarang yang dapat diketahui. Kelemahan-kelemahan tersebutperlu diperbaiki pada masa depan. Kelemahanberbagai aspek penyelenggaraan negara zaman sekarang perlu diperbaiki sebagai tugas bersama supaya kehidupan bersama umat manusia yang lebih baik dapat dihadirkan dalam realitas pada masa yang akan datang.

Dinamika perkembangan bingkai kehidupan bernegara yang disebut negara hukum berlangsung secara bertahap dalam rentang waktu yang panjang yang melintasi berbagai abad sampai menemukan bentuk yang dianggap lebih baik seperti dikenal pada masa

sekarang.[10]Karya para penulis dari berbagai zaman, peradaban dan budaya yang berbedatersebut menggambarkan akumulasi pergulatan pemikiran manusia sepanjang perjalanan kehidupannya tentang cara terbaik menata kehidupan bernegara sebagai bentuk kehidupan bersama umat manusia.Akumulasi pemikiran (gagasan) para penulis bukan pengetahuan spekulatif yang bersifat rasional dan kritis sebagai hasil pemikiran filosofissemata-mata. Akantetapi,berkelindan dengan pengalaman praktik penyelenggaraan negara yang pernah dialami umat manusia yang penuh dengan dinamikadi bawah rezim pemerintahan otoriter yang menindas dan sewenang-wenang.Kondisi praktik penyelenggaraan negara seperti digambarkan di atas dapat dikemukakan dalam suatu kalimat singkatdengan redaksi kalimat yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama sebagai berikut. Diskursus negara hukum selalu merupakan pencerminan dialektika pemikiran rasional umat manusia yang berkelindan dengan pengalaman praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan memprihatinkan yang dialami oleh berbagai macam bangsa di berbagai peradaban dan tempatdi sepanjang masa.

B.Praktik Penyelenggaraan Negara Dalam Bingkai Rezim Pemerintahan Otoriter Sebagai Latar Belakang Empiris Kelahiran Diskursus Negara Hukum

Aneka ragam pengalaman umat manusia berkenaan dengan praktik penyelenggaraan negara di bawah rezim pemerintahan otoriter yang sewenang-wenangdi berbagai belahan dunia dalam berbagai zamanmerupakan faktor pendorong kelahiran karya para penulistentang negara hukum. Karya para penulis dapat dianggap sebagai refleksi kritis terhadap realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan

[10]*Ibid*., hlm. 10-11.

memprihatinkan di bawah rezim pemerintahan otoriter yang dialami berbagai bangsadari berbagai zaman. Aspek empiris-historis yang mencerminkan akumulasi pengalaman umat manusia mengarungi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara sebagai bentuk kehidupan bersama umat manusia dengan warna-warni kepahitan, kegetiran dan penderitaanadalah bagian dari diskursus negara hukum. Karya-karya para penulis tersebut dapat dipandang sebagai sisi lain dari diskursus negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal yang tersimpan dalam memori umat manusia berkenaan dengan pengalaman kehidupan bernegara yang memprihatinkan yang disertai penindasankesewenang-wenangan di bawah pemerintahan rezim otoriterdari berbagai zaman dan belahan dunia.

Dalam tataran empiris, perjuangan suatu bangsa untuk menghadirkan bentuk kehidupan bernegara ideal tidak jarang menimbulkan konflikfisik maupun ideologiskarena perbedaan kepentingan di antara elemen masyarakat. Ada golongan masyarakat yang berharap memperoleh keuntungan jika keadaan *status quo* dipertahankan. Akan tetapi, di pihak lain, ada pula golongan masyarakat yang menderita kerugian jika *status quo* dipertahankan sehingga menghendaki perubahan.Konflik kepentingan di antara elemen masyarakat menggambarkan dinamika dan dialektika kehidupan bersama umat manusia dalam bingkai kehidupan bernegara. Dinamika dan dialektika tersebut menghadirkan perubahan baru yang diawali dengan perubahan pemikiran para ahli (para pemikir)tentang negara dan hukum. Dalam konteks konflik kepentingan seperti dikemukakan di atas, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar sebagai berikut “Sebagaimana dikemukakan, *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental merupakan hasil dan proses panjang dari perlawanan (Theodor Maunz menyebutnya sebagai ‘pekik peperangan,’ *eine Kampfruf*) dari golongan borjuis yang menghendaki kebebasan terhadap negara/kerajaan yang haus

kekuasaan."[11]Kutipan di atas menceriterakan peristiwa di Eropa Baratberkenaan dengan golongan borjuis yang memperjuangkan kepentingannya dengan memakai konsepsi negara hukum sebagai alat perjuangan politik. Peristiwa tersebut terjadi pada masa awal kelahiran negara hukum liberal (negara hukum klasik/negara penjaga malam) pada masa lalu.

Praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan memprihatinkan di bawah rezim pemerintahan otoriter adalah faktor empiris dinamika dan dialektika negara hukum sebagai bingkai kehidupan bersama umat manusia.Praktik penyelenggaraan negara yang berkarater otoriter terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan yang mengakibatkan penindasan. Fenomena tersebutmenjadi pemicu kelahiran gagasanpara penulis tentang cara terbaik menata kehidupan bersama umat manusia dalam bingkai kehidupan bernegara ideal. Gagasan tersebut tercermin dalam karya Plato, Aristoteles, John Locke, Montesquieu, Rosseau, Immanuel Kant, Fichte dan lain-lain. Secara umum, karya para penulis lahir dari pengalaman yang menyedihkan di bawah rezimpemerintahan otoriter dengan karakteristik penyelenggaraan negara yang sewenang-wenang. Rezim pemerintahan otoriter adalah fenomena yang terjadi hampir di seluruh permukaan bumi pada masa kekuasaan raja bersifat absolut yang secara umum dialami para penulis yang disebut di atas.Kondisi seperti dikemukakan di atas terjadi di berbagai zaman dan sepanjang abad sejak dahulu sampai dengan kelahiran varian negara hukum demokratis.Namun, pengalaman empiris tersebut adalah potensi kreatif bagi para penulis untuk menghasilkan karya-karya monumental tentang cara menata kehidupan bernegara ideal dengan sebutan diskursus negara hukum ataupun dengan nama lain.yang masih tetap menjadi bahan perbincangangenerasi zaman sekarang.

---

[11]Abdul Hamid Saleh Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945* (Makalah Seminar Dalam Rangka Dies Natalis Ke-42 Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Tanggal 9 Juli 1994), hlm. 9.

Praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas adalah fakta yang terjadi di berbagai negara dan belahan bumi sejak zaman Yunani Kuno sampai dengan sekarang. Penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan adalah faktor pemicu yang melahirkan perlawanan fisik dan intelektualterhadap para penguasa yang otoriter sehingga melahirkan gagasan orisinil tentang bentukkehidupan bernegara ideal sejak zaman Yunani Kuno sampai dengan sekarang. Salah satu penulis (ahli pikir) yang melahirkan karya orisinal dan monumental tentang cara menata bentuk kehidupan bernegara ideal adalah Plato yang memaparkan gagasannyadalam karyanya yangabadi. Latar belakang kelahiran karya-karya Plato adalah pengalaman empiris kondisi kehidupan bernegarayang buruk dan memprihatinkan di bawah rezim pemerintahan otoriter yang menindas dan sewenang-wenang pada zaman Yunani Kuno. Dalam konteks pemicu kelahiran karya-karya Plato, J. H. Rapar mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Kematian Socrates begitu mempengaruhi Plato sehingga ia seolah-olah kehilangan segalanya. Demikian pula ambisinya untuk menempuh karir di bidang politik lenyap sama sekali. Ia lalu mengambil kesimpulan bahwa sistem pemerintahan yang ada pada masa itu (maksudnya: pada masa Yunani Kuno ketika Plato masih hidup . . . pen.) sangat buruk dan moralitas para penguasa amat bobrok."[12]

Kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa Yunani yang rakus dan jahat dialami Plato secara langsung. Kematian gurunya yang tragis yakni Socrates adalah bagian dari kebobrokan praktik penyelenggaraan negara pada masa kehidupan Plato. Kekuasaan yang ada dalam genggaman tangan *Tyrannoi* menghasilkan praktik penyelenggaraan negara yang bersifat kediktatoran. Etika politik dalam praktik penyelenggaraan negara tidak diperdulikan para *Tyrannoi* yang haus kekuasaan dan yang bertindak kejam, jahat,rakus serta tidak bermoral. J.H. Rapar menggambarkan praktik penyelenggaraan negara yang buruk di

[12]J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato* (Jakarta, 1988), hlm. 44.

bawah rezim pemerintahan otoriter pada masa kehidupan Plato dalam pernyataan singkat sebagai berikut "Namun, sebelum Plato bergabung dengan mereka, ia (*maksudnya: Plato . . . pen.*) telah menyaksikan sepak terjang tiga puluh *tyrannoi*yang sudah berubah menjadi diktator yang sangat kejam dan jahat. Mereka bertindak sewenang-wenang, haus kuasa, tidak bermoral dan rakus akan kekuasaan."[13]

Deskripsi penguasa Yunani Kuno yang kejam,jahat, haus kekuasaan, sewenang-wenang dan tidak bermoral seperti dikemukakan di atas merupakan gambaran penguasa yang tidak layak disebut penguasa yang ideal. Sudah barang tentu,deskripsi penguasa yang digambarkan di atas berpengaruh terhadap alam pikiran dan karya Plato. Sebagai akibatnya, moralitas mendapat perhatian penting dalam karya Plato seperti tercermin dalam doktrin *raja-filosof*.Konsepsi *raja-filosof*Plato dianggap sebagai kunci dan jalan keluar pemecahan masalah kehidupan bernegara pada zaman Yunani Kuno. Konsepsi raja-filosof mencerminkan gambaran ideal penguasa yang arif dan bijaksana dengan kualitas moral yang baik yang didambakan umat manusia. Penguasa tersebut diharapkan dapat memimpin negara dengan baik karena mengetahui perbedaan yang buruk dan yang baik. Dalam bingkai kondisi praktik penyelenggaraan negara yang sangat buruk pada zaman Yunani Kuno, Plato termotivasi menggagas ide tentang bentuk negaraideal yang bersifat kekeluargaan tanpa kesewenang-wenangan dan penindasan.Praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan tidak ideal pada zaman Yunani Kuno seperti digambarkan di atas menjadi faktor pemicu yang melahirkan karya-karya Plato yang monumental dan abadi seperti *The Republic*, *The Stateman* dan *The Law.*

[13]*Ibid*., hlm. 58.

Kelahiran karya Aristoteles dalam bidang hukum dan kenegaraan juga bertitik tolak dari latar belakang kondisi kehidupan bernegara yang buruk dan memprihatinkan seperti latar belakang kelahiran karya Plato.Gagasan Aristoteles tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang tertuang dalam *Politica* bertitik tolak dari latar belakang pengalaman hidup penulis tersebut. Aristoteles mengalamilangsung praktik penyelenggaraan negara yang berbeda dan bertentangan dengan gambaran negara ideal. Pengalaman empiris tersebut berpengaruh terhadap karya Aristoteles berkenaan dengan bentuk kehidupan bernegara ideal dikemukakan Soehino dengan tegas sebagai berikut ". . . Aristoteles menciptakan filsafatnya itu dalam keadaan alam kerajaan dunia, dimana rakyat yang dulunya merdeka itu dikuasai oleh seorang penguasa asing yang memerintah dengan kekuasaan yang tidak terbatas."[14] Aristoteles adalah guru *Alexander the Great* atau Iskandar Zulkarnain yang terkenal sebagai penakluk dunia. Sebagai penasihat kerajaan (raja), Aristoteles menyaksikan Iskandar Zulkarnain menaklukkan berbagai bangsa di bawah kekuasaannya. Selain pengalaman empiris di atas, Aristoteles mengalami secara langsung praktik kehidupan bernegara yang buruk pada masa kehidupannya di Yunani sebagai jajahan Macedonia. Rowe dan Schofield menggambarkan latar belakang kelahiran karya Aristoteles sebagai berikut:

> "Ia (maksudnya: Aristoteles . . . pen.) memang berkesempatan untuk menyaksikan kehidupan politik di Athena dan tampaknya ia menganggap sebagai teater untuk demagogi yang memperlihatkan banyak ciri-ciri dan jenis demokrasi terburuk. Ia membandingkan klaim dari kehidupan politik atau praktis dengan kehidupan belajar baik itu dalam *Ethics* (Buku X maupun dalam *Politics* (awal Buku VII) dan menyanjung mereka yang berniat untuk belajar dan merenung."[15]

---

[14]Soehino, *Ilmu Negara* (Yogjakarta, 1980), hlm. 24.

[15] Rowe dan Schofield, *Sejarah Pemikiran Politik Yunani dan Romawi* (Jakarta, 2001), hlm. 371.

Aristoteles menyaksikan dan mengalami praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan otoriter pada masa kehidupannya secara langsung sama seperti yang dialami Plato. Pengalaman tersebut mendorong Aristoteles melahirkan gagasan tentang bentukkehidupan bernegara ideal umat manusia sesuai dengan konteks zaman. Bertitik tolak dari latar belakang pengalamanburuk tersebut, Aristoteles mengemukakan gagasan tentang bentukkehidupan bernegara yang dianggap ideal bagi bangsa Yunani.Dalam konteks gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal tersebut, Ahmad Suhelmi menggambarkan gagasan Aristoteles sebagai berikut:

> "Menurut Aristoteles, negara adalah lembaga politik yang paling berdaulat, meski bukan berarti negara tidak memiliki batasan kekuasaan. Negara memiliki kekuasaan tertinggi hanyalah karena ia merupakan lembaga politik yang memiliki tujuan yang paling tinggi dan mulia. Tujuan dibentuknya negara adalah untuk mensejahterakan seluruh warga negara, bukan (*untuk membahagiakan . . . . pen*.) individu-individu tertentu (seperti Plato). Dengan kesejahteraan semua masyarakat, maka kesejahteraan individu tercapai dengan sendirinya. Tujuan negara lainnya: bagaimana negara bisa memanusiakan manusia."[16]

Dalam bingkai pemikiran Aristoteles, bentuk negara ideal adalah negara yang bertujuan menyelengarakan kesejahteraan seluruh warga negara dan bukan kebahagiaan individu-individu. Kata kunci untuk memahami bentuk negara ideal Aristoteles adalah kesejahteraan warga negara. Namun, upaya penyelenggaraan kesejahteraan rakyat seperti dikehendaki Aristoteles tidak mungkin tercapai jika negara dipahami sebagai alat untuk menguasai orang lain. Dalam bingkai tujuan negara seperti dikemukakan di atas, Aristoteles menganggap negara sebagai organisme yang bertujuan mulia yakni untuk menyelenggarakan kebahagiaan masyarakat dan bukan sebagai alat untuk menguasai orang lain.Negara adalah bentuk persekutuan hidup umat manusia yang dinamis karena di antara warga negara terdapat

---

[16] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan* (Jakarta, 2007), hlm. 45.

hubungan organis satu dengan yang lain. Dengan kalimat singkat, J.H. Rapar menggambarkan bentuk kehidupan bernegara ideal dalam bingkai gagasan Aristoteles sebagai berikut ". . . negara itu bukan hanya suatu instrumen belaka. Negara bukan juga semata-mata suatu kumpulan yang teratur . . . melainkan suatu persekutuan hidup yang menunjukkan adanya suatu keterhubungan yang bersifat organik antara warga negara satu dengan lainnya."[17] Gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal bagi Aristoteles dapat dikemukakan dengan redaksi kalimat yang berbeda sebagai berikut. Sesuai dengan ide Aristoteles, ikatan yang terjalin di antara warga negara mencerminkan ikatan yang akrab dan lestari seperti ikatan yang terjalin dalam hubungan suami isteri.[18]

Kondisi praktik penyelenggaraan negara yang buruk bukan hanya dialami Plato dan Aristoteles tetapi dialami juga oleh John Locke dan Montesquieu.Namun, sama seperti yang dialami Plato dan Aristoteles pada zaman dahulu, praktik penyelenggaraan negara yang buruk pada era John Locke dan Montesquieu merupakan potensi kreatif yang melahirkan karya-karya besar dan agung tentang diskursus bentuk kehidupan bernegara yang ideal.Dari tangan kedua penulis lahir karya-karya besar sesuai dengan versi masing-masing.Ketika John Lockemelahirkan karyanya yangagung dan monumental, kondisi zaman tidak berbeda dari kondisi zaman Plato dan Aristoteles.Praktik penyelenggaraan negara yang buruk justru merupakan sumber motivasi dan inspirasi bagi John Locke untuk menghasilkan karya besar yang berpengaruh di seluruh dunia dan menjadi sumber inspirasi bagi banyak penulis sampai dengan sekarang. Ahmad Suhelmi menggambarkan situasi pada masa kehidupan John

---

[17] J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli* (Jakarta, 2001), hlm. 168.

[18] *Ibid*.

Lockesebagai faktor pendorong kelahiran karyanya yang agung dan monumental sebagai berikut:

> "Masa-masa kecil Locke di Inggris seperti juga yang dialami oleh Hobbes adalah masa tragis dan ironis. Inggris sebagaimana banyak negara Eropa abad XVII dilanda perang saudara dan perang agama antara kaum Protestan dan katolisisme. Misalnya, ketika ia berumur 10 tahun terjadi perang antara kaum Puritan dengan Raja Charles I. Ayah Locke berpihak pada kaum Puritan. Manusia saling membantai dan membunuh sesamanya tak peduli yang dibunuh itu saudaranya atau bukan. Tragedi itu membuat Locke terguncang jiwanya sebab bagaimanapun ia merasakan langsung akibat-akibat perang itu. Dan tragedi masa kecil itu memberikan banyak pelajaran berharga bagi Locke. Ia mulai memahami betapa pentingnya penghargaan terhadap kebebasan, demokrasi, pembatasan kekuasaan dan toleransi agama."[19]

Pengalamanburuk pada masa kecil tertanam dan berakar kuat dalam benak John Locke. Pengalaman masakecil tersebut mempengaruhi alam pikiran Jon Locke sehingga gagasannyadi kemudian hari mencerminkan penghargaanterhadap kebebasan, demokrasi, pembatasan kekuasaan dan toleransi agama.Gagasan orisinal John Locke tentang pemisahan kekuasaan dengan tujuan membatasi kekuasaan penguasa dan perlindungan hak alamiah warga negara dapat dianggap sebagai perwujudan penghargaannya terhadap kebebasan, pembatasan kekuasaan, tolerasi agama dan demokrasi. Dalam bingkai alam pikiran tersebut, metode pembatasan kekuasaan sebagai cara membatasi kekuasaan penguasa untuk melindungi hak-hak dan kebebasan individu warga negara yang ditawarkan John Locke bertitik tolak dari sistem pemencaran kekuasaan berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Menurut John Locke, dalam konteks perlindungan hak dan kebebasan individu, kekuasaan penguasa harus dibatasi dengan sistem pemisahan kekuasaanlegislatif, eksekutif dan federatif. Ketiga cabang kekuasaan negara dengan fungsi yang berbeda harus dipisahkan di tangan lembaga atau organ negara yang berbeda.Di kemudian hari,

[19]Ahmad Suhelmi, *Op. cit*., hlm. 182-183.

teoripemisahan kekuasaan John Locke dimodifikasi Montesquieu dan terkenal dengan nama *Trias Politica*.

Karakteristik kondisi praktik penyelenggaraan negara ketika Montesquieu melahirkan karya*Trias Politica*tidak jauh berbeda dari zaman Plato, Aristoteles dan John Locke. Montesquieu mengalami betapa burukpraktik penyelenggaraan negaradi Perancis pada masa kehidupannya karena kekuasaan raja yang absolut. Raja yang berkuasa absolut melakukan penindasan dan kesewenang-wenangan terhadap individu warga negara. Penindasan dan kesewenang-wenangan menjadi sumber ilham bagi Montesquieu untuk merumuskan gagasan pembatasan kekuasaan yang cemerlang dan terkenal di kemudian hari. Gagasan pembatasan kekuasaan Montesquieu merupakan respons terhadap kondisi praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan semena-mena pada masa kehidupannya. Dalam bingkai wawasan seperti dikemukakan di atas, Ahmad Suhelmi memaparkan kondisi di Perancis pada zaman Montesquieu sebagai berikut:

> "Gagasan berupa keharusan adanya jaminan kebebasan inilah diantaranya yang menyebabkan Montesquieu merumuskan konsep perlunya pembatasan kekuasaan. Dalam kaitan ini, kita dapat memahami gagasan Montesquieu sebagai respons terhadap wacana kekuasaan yang hidup pada masanya. Montesquieu menilai bahwa kekuasaan raja-raja Eropa di abad XVIII dan sebelumnya bersifat absolut. Kekuasaan negara bersifat anti kritik, sementara di lain pihak tidak ada kekuatan yang secara efektif melakukan kontrol kekuasaan. Maka, pembatasan kekuasaan merupakan keharusan untuk menghindari kemungkinan terbentuknya kekuasaan mutlak. Kekuasaan raja harus dibatasi. Tanpa itu yang akan timbul adalah kesewenang-wenangan."[20]

Montesquieu mengalami dan merasakan langsung kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa Perancis sehingga menganggap pembatasan kekuasaan adalah unsur terpenting untuk melindungi hak individu warga negara. Pembatasan kekuasaan diharapkan

[20]*Ibid.*, hlm. 229.

dapat melindungi hak-hak individu warga negara jika kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa dapat dicegah. Formula pembatasan kekuasaan Montesquieu meniru dan sekaligus memodifikasi formula pemisahan kekuasaan John Locke. Dalam bingkai ajaran pemisahan kekuasaan dengan tujuan seperti dikemukakan di atas, Montesquieu mengemukakan doktrin yang terkenal dikemudian hari dengan nama *Trias Politica* (*Tiga Cabang Kekuasaan*).Dalam bingkai ajaran Montesquieu, kekuasaan yang bersifat mutlak di tangan seseorang (organ negara) mengundang dan mengandung bahaya sehingga pemisahan (pemencaran) kekuasaan perlu dilakukan ke dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisial. Kekuasaan legislatif berfungsi sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang yang berada pada badan legislatif. Kekuasaan eksekutif berfungsi sebagai kekuasaan menjalankan undang-undang yang berada pada badan eksekutif. Kekuasaan judisial berfungsi sebagai kekuasaan menindak perbuatan yang melanggar undang-undang yang berada pada badan judisial (lembaga peradilan). Masing-masing cabang kekuasaan berada di tangan organ negara yang berbedadengan wewenang dan tugasmasing-masingyang terpisah.Doktrin *Trias Politica* Montesquieu mengajarkan prinsip pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi dan kelembagaanyang bersifat mutlak.

Pada era setelah John Locke dan Montesquieu, dinamika dikursus negara hukum terus bergulir dan tidak terpusat hanya di benua Eropa Barat tetapi merebak ke berbagai negara terutama negara dengan sistem hukum *Civil Law.* Namun, dinamika diskursus negara hukum zaman sekarang memiliki karakteristik yang berbeda dari sebelum dan pada masa kedua kehidupan penulis yang disebut terakhir di atas. Perkembangan pemikiran tentang negara hukum zaman moderen tidak diwarnai dengan pertentangan dan perlawanan fisik seperti masa lalu maupun sebelum dan setelah negara hukum liberal. Perkembangan diskursus

negara hukum zaman moderen terutama pada zaman negara hukum kesejahteraan didorong oleh faktor kesadaran umat manusia untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara yang lebih humanis, sosialis dan populis. Optik diskursus negara hukum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*) berorientasi pada upaya untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum. Tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan umum diletakkan di pundak pemerintah. Pemerintah adalah aktor utama penyelenggaranegara yang terlibat dalam hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Seiring dengan perkembangan diskursus negara hukum kesejahteraan, perbincangan tentang negara hukum semakin merebak di kalangan masyarakat sehingga frasa negara hukum akrab tidak hanya bagi para penulis hukum dan ketatanegaraan. Masyarakat semakin fasih dan cerdas memberikan makna terhadap dan memanfaatkan frasa negara hukum untuk berbagai macam kepentingan dan tujuan.Sudargo Gautama mengemukakan komentar sebagai berikut "Pada waktu ini, masalah negara hukum berada di tengah-tengah perhatian khlayak ramai. Dalam berita-berita surat kabar, karangan-karangan politik, perdebatan dalam maupun luar parlemen, melalui pers dan radio, seringkali kita ketemukan istilah negara hukum."[21]Pada masasekarang, semua orang cerdas memberikan makna terhadap dan mempergunakan frasa negara hukum sesuai dengan kepentingan yang hendak diperjuangkan dan diraih dalam berbagai macam situasi dan konteks.Sekarang, setiap orang dapat memperjuangkan kepentingannya atau membenarkan perbuatannya dengan berlindung di balik frasa negara hukum. Seseorang yang ditangkap karena diduga melakukan kejahatan memakai frasa negara hukum sebagai alasan untuk membela kepentingannya supaya penegak

[21]Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung, 1983), hlm. 1.

hukum tidak sembarangan menuduh orang. Seorang lain yang dirampas haknya memperjuangkan haknyadengan menyebutkan tindakan perampasan sebagai tindakan sewenang-wenang yang tidak boleh dilakukan dalam bingkai negara hukum. Frasa negara hukum seolah-olah menjadi "obat"dan sekaligus sebagai "tameng" yang dapat dipakai untuk membela kepentingan maupun memberikan pembenaran terhadap tindakan seseorang.Pada zaman sekarang, frasa negara hukum menjadi populer di seluruh permukaan bumi. Bahkan, dikursus negara hukum akan tetap menjadi topikperbincangan yang menarik dan aktual pada masa yang akan datang.

Dalam perspektif sejarahdengan bercermin pada karya para penulis yang dikemukakan di atas, tema utama yang mula-mula yang menjadi titik fokus perhatian diskursus negara hukum berkenaan dengan "kekuasaan penguasa."Kekuasaan penguasa selalu berhadapan dengan hak-hak rakyat dalam posisi yang berseberangan. Kekuasaan penguasa berhadapan dan bertentangan secara diametral dengan "hak-hak individu warga negara."Dalam berbagai zaman,kekuasaan dan kedudukan penguasa selalu superior terhadap kedudukan hak-hak individu. Kedudukan individu selalu pada posisi yang lemah dan kalahjika berhadapan dengan kekuasaan penguasa yang lalim, otoriter dan sewenang-wenang. Fenomena demikian merupakan gejala universal yang terjadi di berbagai negara dan tempatsejak zaman dahulu sampai dengan sekarang.Jika bertitik tolak dari perspektif historis, simpulan yang dapat dikemukakan berkenaan dengan inti-sari diskursus negara hukum adalah sebagai berikut. Hakikat diskursus negara hukum tidak lain daripembatasan kekuasaan penguasa.[22]Kekuasaan penguasa perlu dibatasi karena berpotensi menggoda para pemegang kekuasaan untuk menyalahgunakan kekuasaanmeskipun kekuasaannyasangat

[22]Joeniarto,*Negara Hukum*. (Penerbit Universitas, Yogjakarta, 1968), hlm. 8 dan 9.

kecil.Akan tetapi, seperti dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini, optik perbincangan negara hukum pada zaman moderen telah beralih pada masalah penyelenggaraan kesejahteraan umum. Topik kesejahteraan umum menjadi topik yang lebih utama daripada pembatasan kekuasaan penguasa dan perlindungan hak-hak individu warga negara semata-mata pada masa sekarang.

Pembatasan kekuasaan dalam bingkai diskursus negara hukum sebagai bentuk kehidupan bernegara ideal adalah cita-cita yang tidak mudah diimplementasikan dalam praktik penyelenggaraan negara. Berbagai konstitusi dapat dikemukakan sebagai contoh untuk menunjukkan upaya berbagai bangsa membatasi kekuasaan seperti konstitusi Amerika Serikat, Inggris maupun Indonesia. Pembatasan kekuasaan dilakukan untuk melindungi hak-hak individu warga negara dengan cara mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan yang melahirkan penindasan.Namun, metode pembatasan kekuasaan dalam konstitusi berbagai negara menggambarkan pembatasan kekuasaan yang bersifat umum yang tidak selalu efektif mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Pembatasan kekuasaan yang bersifat implementatif perlu diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun, kekuasaan penguasa tidak mungkin dapat dibatasi dengan ketat karena akan membuat pemerintah tidak memiliki ruang kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Pembatasan kekuasaan yang terlampau ketat dapat menjadi bumerang bagi pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara pada kondisi dan situasi tertentu jika terjadi suatu peristiwa secara tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang tidak dapat diprediksi.

Pembatasan kekuasaan penguasa yang terlampau ketat bagaikan mengikat “kaki dan tangan” yang membuat pemerintah sampai tidak memiliki ruang kebebasan untuk bertindak

atas inisiatif sendiri ketika timbul masalahsecara tiba-tiba yang belum diatur dalam undang-undang.Akan tetapi, di lain pihak, kekuasaan pemerintah (penguasa) yang terlampau besar dapat mengakibatkan kekuasaan yang bersifat absolut yang membuka peluang bagi pemerintah (penguasa) untuk bertindakdengan sewenang-wenangdan menindas hak individu warga negara. Kebebasan pemerintah (penguasa) yang terlampau luas berpotensi melahirkan dan menghadirkan bencana bagi warga negara maupun masyarakat.Kekuasaan yang bersifat mutlak dapat membuat hak individu warga negara menjadi korban kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa.Kedua kutub ekstrim karakteristik kekuasaan pemerintah (penguasa) yang disebut di atas harus dihindari supaya tidak mengakibatkan dampak negatifterhadap kehidupan bernegara, dan hak-hak individu warga negara maupun masyarakat yang sekaligus berpotensi menghancurkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Dalam rangka menghadirkan pemerintahan yang berkarakter demokratis-konstitusional, problematika pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) berdasarkan konstitusi selalu berkutat pada kedua bentuk kutub ekstrim kekuasaan yang dikemukakan di atas sampai dengan sekarang.

Problema pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) terletak pada cara (metode) pembatasan kekuasaan yang dianggap ideal yang dapat mencapai titik keseimbangan antara kebebasan pemerintah (penguasa) untuk mempergunakan kekuasaannya atas inisiatif sendiri dengan upaya perlindungan terhadap hak individu warga negara.Dalam bingkai pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) yang dikemukakan di atas, pemerintah (penguasa) harus memiliki ruang kebebasan bertindak yang memadai supaya dapat mempergunakan kekuasaannyadengan baik demi kepentingan masyarakat (kepentingan umum). Akan tetapi, ruang kebebasan bertindak pemerintah tidak boleh terlampau luas karena berpotensi

melahirkan pelanggaran hak-hak individu warga negara dan merusak sendi-sendi kehidupan bernegara.Sampai dengan sekarang, cara terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa) supaya tidak melakukan pelanggaran terhadap hak-hak individu warga negara dan merusak sendi-sendi kehidupan bernegara belum pernah ditemukan dalam bingkai diskursus negara hukum sebagai diskursus tentang pembatasan kekuasaan dalam praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen.

Titik keseimbangan yang ideal antara pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa)dengan perlindungan hak-hak individu belum dapat diatur dan ditetapkan dalam konstitusi berbagai negara sebagai formula yang baku dan ideal. Sampai dengan sekarang, problematika pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) masih tetap bersifat dinamis bagaikan pendulum jam yang selalu bergerak di antara dua kutub ekstrim. Pada suatu masa, pendulum jam bergerak ke arah ekstrim kiri yakni pembatasan kekuasaan yang bersifat ketat sehingga pemerintahmenjadi kaku dan pasif serta tidak berani mengambil tindakan atas inisiatif sendiri karena keterikatan terhadap asas legalitas.Pada masa yang lain, pendulum jam bergerak ke arah ekstrim kanan yang memberikan kekuasaan yang terlampau besar kepada pemerintah sehingga menghasilkan pemerintahan yang bersifat otokratis yang berpotensi melahirkan tindakan sewenang-wenang, penindasan dan pelanggaran terhadap hak individu warga negara. Karakteristik fenomena pembatasan kekuasaan seperti dikemukakan di atas selalu terjadi pada setiap bangsa dan zaman serta tempat yang berbeda dalam konteks kehidupan bernegara.

Pada Abad Pertengahan, kekuasaan penguasaberada pada titik ekstrimdengan karakteristik kekuasaan yang bersifat absolut yang secara diametral berhadapan dengan hak-hakindividu warga negara yang tidak dihormati sama sekali dalam konteks kehidupan

bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Di hadapan penguasa yang berkuasa secara absolut, individu warga negara dianggap bukan sebagai subjek hukum. Akan tetapi, objek hukum sama seperti benda sehingga tidak memiliki hak yang wajib dihormati penguasa (raja). Sebagai konsekuensinya, setiap individu harus tunduk kepada kekuasaan pemerintah (penguasa) secara mutlak dengan alasan yang bersifat teokratis yakni alasan kodrat atau takdirmenurut kehendak kekuasaan adikodrati.[23]Pada zaman kekuasaan penguasa (raja) yang absolut, individu warga negara dipandang sebagai objek dari hak-hak istimewa raja (*the divine rights of the Kings*) sama seperti "harta milik raja" yang dapat diperlakukan sekehendak hati.Individu dianggap adalah bukan subjek hukum dalam bingkai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena kekuasaan penguasa (raja) mendominasi segenap aspek kehidupan individu dan masyarakatserta kehidupan bernegara.Dalam konteks dan bingkai wawasan seperti dikemukakan di atas, J.H. Rapar menggambarkan kondisi Abad Pertengahan sebagai berikut:

> "Sepanjang Abad Pertengahan, kehidupan manusia Eropa begitu terkungkung dan membeku. Peradaban dan kebudayaan tak berkembang. "Kebenaran" adalah monopoli gereja. Tidak boleh ada "kebenaran baru" baik yang bersangkut-paut dengan keyakinan dan kepercayaan, tetapi juga dalam hal ilmu pengetahuan. Penemuan-penemuan "kebenaran baru" di bidang ilmu pengetahuan sebagai hasil penelitian yang layak dipuji, justru seringkali mendapat kecaman yang hebat dari pihak gereja."[24]

Kekuasaan penguasa (raja) yang bersifat absolutberlangsung sampai dengan abad ke-16 yakni sebelum kelahiran konsepsi negara hukum liberal. Dalam bingkai kekuasaan penguasa yang bersifat absolut, fungsi-fungsi kenegaraan seperti dimaksud Montesquieu dalam *Trias Politica*yakni fungsi pembentukan undang-undang, pelaksanaan undang-undang

[23] Mukti Fadjar, *Tipe Negara Hukum, Op. cit.*, hlm. 11.

[24] J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, Op. cit.*, hlm. 387.

dan penindakan terhadap perbuatan yang melanggar undang-undang dilakukan suatu lembaga dengan kekuasaan yang penuh yakni raja. Ketiga jenis fungsi kenegaraan yang disebut di atas berada dalam genggaman tangan raja. E. Utrecht memaparkan gambaran kekuasaan raja yang bersifat absolut pada Abad Pertengahan sebagai berikut:

> "Pada Djaman Pertengahan (abad ke-4 sampai abad-ke15) yaitu sebelum lahirnya negara moderen, maka di Eropa Barat seluruh pemerintahan dalam arti luas disentralisasi (dipusatkan) dalam satu tangan yaitu dalam tangan raja, kemudian dalam tangan birokrasi (alat pemerintah, *regeerapparaat*) kerajaan yang pada waktu itu belum mengenal apa yang pada jaman sekarang disebut pembagian kekuasaan (funksi) (*functie-verdeling*=pembagian tugas dalam rangkaian organisasi yaitu dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisial (kehakiman) yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri dan yang pada asasnya (*in beginsel*) terpisah-pisah yang satu dari yang lain. Jadi pada waktu itu, raja serentak (*tegelijkertijd*) menjadi pembuat peraturan, pengeksekusi (menjalankan dan mempertahankan peraturan) serta hakim (mengadili dalam perselisihan)."[25]

Sentralisasi kekuasaan di tangan raja seperti dipaparkan dalam kutipan di atas menghasilkan kekuasaan raja (penguasa) yang bersifat absolut. Kekuasaan raja yang absolut tersebut didukung oleh doktrin (ajaran) yang bersifat teokratis sebagai alasan pembenar. Dalam bingkai dan konteks wawasan di atas, doktrin teokratis yang berkembang pada Abad Pertengahan mengajarkan sebagai berikut:

> "Dalam abad pertengahan, pandangan tentang kekuasaan negara masih didasarkan pada teori yang mengajarkan bahwa raja adalah instansi yang tertinggi, disebut "*sang soeverein*." Ia masih dianggap memperoleh kekuasaannya dari Tuhan. Pandangan yang teokratis ini beranggapan semua kekuasaan dan hukum terhimpun pada raja dan karenanya raja pulalah yang merupakan sumber dari kekuasaan dan hukum tersebut. Raja berada di atas undang-undang dankarena itu undang-undang tidak dapat menyentuhnya (*Princeps legibus solutus est*, raja/emperor dibebaskan dari undang-undang atau raja/emperor tidak terikat oleh undang-undang). Akibat dari pandangan ini maka segala hukum yang ada pada penguasa tingkat bawahan dan pada orang

[25]Ernst Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung, 1960), hlm. 12-13.

perorangan bersumber juga pada kekuasaan raja. Hukum pada hakekatnya adalah 'anugerah' raja."[26]

Kekuasaan raja yang absolut ditopang oleh doktrin para ahli aliran hukum kodrat (hukum alam) seperti Thomas Hobbes,Niccolo Machiavelli, Jean Bodin dan Kardinal de Richelieu.[27]Bingkai doktrin teokratis Abad Pertengahan membuat segenap kekuasaan negara terpusat di tangan raja sehingga raja adalah pusat keputusan politik dan aktivitas negaradalam kehidupan bernegara. Segenap aktivitas negara digerakkan oleh keputusan raja dari pusat kekuasaan yakni tahta kerajaan. Sebagai konsekuensinya, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara bergantung penuh kepada kehendak dan keputusan rajasemata-mata. Sudah barang tentu, kekuasaan raja yang bersifat absolut dengan mudah akan melahirkan kesewenang-wenangan, penindasan dan pelanggaran terhadap hak-hakindividu warga negara (rakyat).Raja yang sewenang-wenangberkolusi dengan kelompokpemuka agama sehingga menimbulkan antipati dan perlawanan fisik dari elemen masyarakat yang menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut. Notohamidjojo mengemukakan komentar tentang karakteristik perlawanan terhadap ekses negatifkekuasaan raja yang bersifat absolut sebagai berikut "Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak daripada radja itu secara konkrit dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan secara kehendak raja melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi."[28]

---

[26]Abdul Hamid S. Attamimi, "Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945," *Op. cit*., hlm.4.

[27]O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pemaharuan Masyarakat di Indonesia* (Jakarta, 1967), hlm. 12.

[28]*Ibid*., hlm. 14.

Pemerintahan (raja) berdasarkan konstitusi merupakan inti sari (hakikat) konstitusionalisme. Perlawanan terhadap kekuasaan raja yang bertitik tolak dari gagasan sistem konstitusi bertujuan untuk membatasi kekuasaan (campur tangan)penguasa terhadap hak dan kebebasan individu berdasarkan konstitusi.Pembatasan kekuasaan penguasa berdasarkan sistem konstitusi adalah inti sari kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara hukum demokratis zaman moderen.Dalam bingkai wawasan di atas, Joeniarto mengemukakan komentar tentang sejarah pertumbuhan negara hukum sebagai berikut "Dari sejarah konsepsi negara hukum ini tumbuh bersama-sama dengan perjoangan menentang kekuasaan yang tidak terbatas dari pada penguasa, yaitu raja yang pada waktu itu mempunyai kekuasaan yang absolutis."[29]Namun, dalam bingkai negara hukum demokratis zaman moderen, inti sari negara hukum demokratis bukan berkenaan dengan pembatasan kekuasaan penguasa semata-mata. Akan tetapi, ditambah dengan unsur (elemen) yang lain yakni pembatasan kekuasaan penguasa untuk kesejahteraan umum (*public welfare*). Era negara hukum demokratis yang berkembang pada zaman sekarang harus dilengkapi dengan aspek kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat) sehingga menjadi konsepsi (gagasan)yang lengkap yakni "negara hukum kesejahteraan yang demokratis" atau "negara hukum demokratis yang sejahtera."

Perlawanan terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut digerakkan oleh golongan *Monarchomachen.* Gerakan perlawanangolongan *monarchomachen*bertujuan bukan untuk merebut kekuasaan dari tangan raja (penguasa). Akantetapi,untuk mengubah orientasi kekuasaan raja. Orientasi kekuasaan raja yang absoluthendak diubah dari orientasi kepentingan pribadi, keluarga atau golongan kepada orientasi kepentingan umum

[29]Joeniarto, *Op. cit*., hlm. 9.

(kepentingan masyarakat). Selaras dengan wawasan yang dipaparkan di atas, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar tentang perlawanan golongan *monarchomachen*terhadap ekses kekuasaan raja yang absolut sebagai berikut:

> "Maka dapatlah dimengerti apabila kemudian lahir ajaran tentang perlawanan terhadap kekuasaan sebagaimana hal itu diperlihatkan golongan *Monarchomachen*. (Istilah yang secara harfiyah berarti "penentang/yang memerangi raja-raja" dianggap kurang tepat karena mereka sebenarnya tidak menentang atau memerangi raja dan absolutisme kekuasaannya begitu saja melainkan ekses-ekses tertentu dari padanya.)"[30]

Perlawanan golongan *monarchomachen*berhasil mengubah orientasi (kiblat) kekuasaan raja dari kepentingan pribadi, keluarga dan golongan kepada orientasi kepentingan umum. Sebagai pemegang kekuasaan, raja mengubah orientasinya dengan mengurus kepentingan rakyat. Namun, raja tidak melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan negarayang bertujuan untuk mengurus dan menyelenggarakan kepentingan umum. Tipe negara dengan karakteristik seperti dikemukakan di atas disebut negara polisi. Dalam bingkai negara polisi sebagai bentuk kehidupan bernegara yang dianggap ideal pada masa tersebut, aktivitas penyelenggaraan negara berada di tangan raja atau diselenggarakan dengan bantuan bawahannya atas perintah raja.[31] Raja adalah sentral kekuasaan dan aktivitas penyelenggaraan negarayang tidak melibatkan rakyat. Dalam bingkai negara polisi, rakyat terasing (teralienasi) dari hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negarameskipun bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Rakyat dianggap objek penyelenggaraan negara dan bukan subjek. Dalam konteks wawasan tersebut di atas, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan komentar tentang karakteristik tipe negara polisi sebagai berikut

---

[30]Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 5.

[31]*Ibid*.

"Type negaranya adalah negara polisi (*Polizei Staat*) yang walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan. Oleh karena rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja . . . ."[32]

Sepintas lalu, tipe negara polisi seolah-olah merupakan negara ideal yang mengandung makna positif bagi kesejahteraan masyarakat karena orientasi kekuasaan raja bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum (kepentingan rakyat). Sebagai penguasa, raja berkewajiban mengurus dan menyelenggarakan kepentingan rakyat supaya rakyat dapat menikmati kehidupan yang sejahtera. Akan tetapi, dalam bingkai negara polisi, raja tidak melibatkan rakyat dalam praktik penyelenggaraan negara sehingga tidak ada peranan rakyat dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum. Rakyat hanya berkedudukan sebagai penonton dalam hiruk-pikuk penyelenggaraan negara. Sebagai akibatnya, dalam bingkai negara polisi, praktik penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteran umum tersebut tidak serta merta diterima semua golongan masyarakat. Golongan masyarakat berhaluan liberal sebagai pemilik harta kekayaan yang melimpah dan memiliki potensi yang besar tidak diberi ruang gerak untuk menikmati kemakmuran yang mungkin dapat diraih jika diberi kesempatanberpartisipasi dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum. Bagi golongan masyarakat liberal, negara polisi dengan praktik penyelenggaran negara yang bersifat sentralistis yang tidak melibatkan rakyat dianggap sebagai bentuk pengekangan dan pembatasan terhadap hak, kebebasan dan kemampuan individu untuk meraup dan menikmati kemakmuran yang lebih baik sesuai dengan potensinya.Sudah barang tentu, pembatasan

[32]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta, 1983), hlm. 155.

peluang untuk menikmati kemakmuran seperti dikemukakan di atas merupakan kondisi yang merugikan golongan masyarakat berhaluan liberal.

Kekuasaan raja yang absolut untuk mengatur segenap aspek kehidupan masyarakat tanpa keterlibatan rakyat melahirkan bibit ketidakpuasan golongan liberal yang terdiri atas golongan cendekiawan dan tuan tanah.Golongan cendekiawan dan tuan tanah adalah golongan yang paling keras dan tegas menentang raja untuk menuntut kebebasan. Kedua eksponen utama golongan liberal menuntut penguasa untuk tidak campur tangan dalam segenap urusan individu warga negara. Golongan tersebut menuntut kemerdekaan (kebebasan) untuk melakukan aktivitas dalam rangka memenuhi kebutuhan masing-masing. Golongan liberal menuntut supaya setiap orang diberi kebebasan untuk berupaya meraih cita-cita dan memenuhi kepentingannyasesuai dengan bakat, talenta dan kemampuan masing-masing.Ketidakpuasan kedua golongan liberal merupakan bukti kelemahan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi. Tipe negara polisi yang berpedoman pada prinsip alienasi individu warga negara dari praktik penyelenggaraan negara tidak dapat dipertahankan karena mengakibatkan ketidakpuasan dan keresahan sebagian elemen masyarakat.Dalam kaitan dengan paparan yang dikemukakan di atas, Azhary mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Dan apabila penyelenggaraan kehidupan bernegara yaitu penyelenggaraan ketertiban dan keamanan serta penyelenggaraan kemakmuran dilaksanakan oleh negara, maka tentulah akan menimbulkan keresahan karena rakyat merasa dirugikan. Keresahan timbul karena tidak diikutsertakan dalam pelaksanaan kehidupan bernegara sesuai dengan keinginan rakyat."[33]

[33]*Ibid.*

Tipe negara polisi mengandung gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal karena bercita-cita menyelenggarakan kesejahteraan umum. Akan tetapi, negara polisi memiliki kelemahan fatal yang membuat praktik penyelenggaraan negara dengan paradigma kekuasaan raja yang absolut tanpa keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum tidak mungkin dipertahankan.Perkembangan zaman menghendaki supaya setiap individu warga negara diberi kemerdekaan (kebebasan) untuk mengurus dan menyelenggarakan kepentingannya sesuai dengan bakat, talenta dan kemampuan masing-masing. Gagasan kemerdekaan (kebebasan) individu warga negara merupakan inti perjuangan dan perlawanan golongan liberal terhadap kekuasaan raja yang absolut. Sebagai akibatnya, golongan cendekiawan dan tuan tanah yang berhaluan liberal melakukan perlawanan fisik terhadap ekses negatif praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi.Perlawanan tersebut melahirkan tipe negara hukum baru yang karakteristiknya berbeda dari negara polisi. Sebagai buah perlawanan golongan cendekiawan dan tuan tanah yang berhaluan liberal,bingkai kehidupan bernegara yang baru yang disebut negara hukum liberallahir dengan karakteristik yang berbeda dari negara polisi.

Sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal, wawasan negara hukum berkembang secara gradual dari gradasi yang sederhana menuju gradasi yang lebih kompleksdari segi elemen, aspek, faset dan problematiknya. Abdul Hamid Attamimi mengemukakan pertumbuhan wawasan negara berdasar atas hukum moderen menurut para ahli berjenjang-jenjang.[34]Varian negara hukum yang mula-mula lahir adalah negara hukum liberal (negara penjaga malam)yang sederhana yang menghendaki jaminan hak asasi manusia dalam

[34]Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 8.

konstitusi tertulis disertai prinsip *laissez faire laissez passer*.[35]Dalam perkembangan kemudian, kelemahan negara hukum liberal mengakibatkan perkembangan tipe negara hukum baru yakni varian negara hukum formal.Dalam bingkai negara hukum formal, kedua unsur negara hukum liberal tetap dipertahankan tetapi ditambah dengan unsur baru yakni unsur pemerintah yang tunduk kepada undang-undang dan unsur peradilan bagi para pejabat yang melanggar ketentuan undang-undang.[36]

Praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal menunjukkan kelemahan yang bersifat fatal yakni pemerintah terikat kepada undang-undangsecara formal dan kaku sesuai dengan kehendak asas legalitas sehingga pemerintah menjadi pasif dan bertindaklamban. Kelemahan negara hukum formal melahirkan tipe negara hukum baru sebagai antitesa dengan karakteristik yang berbeda yakni negara hukum kesejahteraan (negara hukum material).Varian negara hukum material disebut dengan istilah "verzorgingsstaat" sebagai varian negara hukum mutakhir. Dalam bingkai negara hukum material, elemen-elemen negara hukum formal tetap dipertahankan meskipun aspek kehidupan bernegara yang menjadi titik fokus perhatian negara hukum kesejahteraan adalah kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat) yang mencakup berbagai aspek dan dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara. Varian negara hukum material (negara hukum kesejahteraan) mewajibkan pemerintah melakukan berbagai tindakan dalam rangka

---

[35]*Ibid.*

[36]*Ibid.*

penyelenggaraan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi warga negara dan penduduknya.[37]

Varian negara hukum generasi pertama yang berkembang di Eropa Barat adalah negara hukum liberalyang berpedoman pada landasan falsafahliberalisme-individualisme.Liberalisme-individualisme adalah paham yang menjunjung tinggi kemerdekaan (kebebasan) individu dalam segenap aspek kehidupan bernegara baik politik, hukum, kenegaraan,perekonomian dan perdagangan. Salah seorang tokoh liberalisme-individualisme yang terkenal adalah John Lockeyang disebut sebagai juru bicara liberalisme.[38]John Locke terkenal sebagai pelopor gagasanhak alamiah (hak kodrat)yang melekat pada manusia sejak dilahirkan. Selain sebagai pelopor gagasan hak alamiah (hak kodrat), John Locke dikenal juga sebagai pelopor gagasan pembatasan kekuasaan penguasa berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan.Gagasan pembatasan kekuasaan John Locke adalah sumber inspirasi golongan borjuis yang berhaluan liberalis-individualisuntuk mengajukan tuntutan kepada pemerintah supaya dilakukan pemisahan antara urusan negara dengan urusan masyarakat.Menurut golongan borjuis,setiap individu memiliki kebebasan penuh untuk melakukan tindakan dalam rangka memenuhi kebutuhannya sesuai dengan potensi, bakat, talenta dan upayanya.Dalam rangka menunjang implementasi kebebasan individu, pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) harus dijalankan dengan efektif.Gagasan John Locke tentang pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) menjadi elemen (unsur)*Rechsstaat*generasi pertama yang disebut negara hukum liberal (negara penjaga

[37]*Ibid.*

[38]Francisco Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzche* (Jakarta, 2004), hlm. 73.

malam).Negara hukum yang diperjuangkan John Locke dikenal dengan nama "Nachtwachterstaat atau Negara Penjaga Malam."[39]

Para pendukung negara hukum liberal yakni golongan liberal menuntut pemerintah supaya memberikan kebebasanpenuh kepada individu untuk melakukan aktivitas perekonomian dan perdagangan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup masing-masing.Golongan liberal menuntut pemisahan urusan pemerintah dengan urusan masyarakat yang bersifat kaku dan formal dengan alasan kebebasan individu.Dalam bingkai pemisahan urusan tersebut, pemerintah (negara)tidak boleh campurtangan dalam urusan kesejahteraan individu.Tugas pemerintahdipisahkan dari urusan masyarakat dengan tegas supaya tidak terjadi intervensi terhadap individu. Pemerintah (negara)bertugas mengurus dan menyelenggarakan ketertibandan keamanan masyarakat. Anggota masyarakat berkewajiban memenuhi kebutuhan hidup dan kesejahteraan masing-masing. Para pendukung negara hukum liberal berharap kehidupan bernegara yang lebih baik dapat diwujudkan dalam kenyataan berdasarkan prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam konteks penyelenggaraan urusan,kebutuhan dan kesejahteraan individu. Golongan liberal berpandangan (berasumsi), kesejahteraan masyarakat dapat dicapai dengan cara menyelenggarakan kesejahteraan individu lebih dahulu. Akan tetapi, jalan pikiran dan prinsip yang dijunjung tinggi golongan liberal adalah jalan pikiran dan prinsip yang keliru seperti terbukti di kemudian hari.

Kebebasan mutlak yang diberikan kepada individu untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraannyaternyata tidak mampu menghadirkan kesejahteraan bagi setiap warga negara

[39] Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia,Op. cit.,* hlm. 7.

dan elemen masyarakat.Alih-alih menghadirkan kesejahteraan,kebebasan individu yang bersifat mutlak justru melahirkan ketimpangan sosial dan konflik sosial. Kebebasan mutlak individu menguntungkan bagi hanya golongan liberal. Sebagai akibatnya, ketimpangan (kesenjangan)sosial terjadi di antara elemen masyarakat.Kesenjangan sosial tersebut melahirkan jurang pemisah yang semakin lebar di antara golongan rakyat yang kaya-raya dengan golongan miskin yang mayoritas. Kesejahteraan individu yang dianggap dapat diraih dengan berpedoman padaprinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak adalah delusi. Dalam konteks pandangan tentang kebebasan individu yang bersifat mutlak dan prinsip pemerintah yang pasif dalam bingkai negara hukum liberal yang diharapkan dapat menghadirkan kesejahteraan individu, Frans Magnis Suseno mengemukakan kritik sebagai berikut:

> "Liberalisme tidak dapat mengemukakan alasan mengapa tugas negara untuk menunjang kehidupan masyarakat dibatasi pada bidang keamanan dan dinyatakan tidak berlaku bagi kesejahteraan. Harapan bahwa kesejahteraan umum dijamin dengan lebih baik melalui usaha egois masing-masing tidak pernah meyakinkan dan oleh sejarah telah dibuktikan salah sebagaimana kelihatan dalam kenyataan . . . "[40]

Dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan individu dan elemen masyarakat,kebebasan individu yang bersifat mutlak dianggap sebagai resep ampuh untuk menghadirkan kesejahteraan individu dalam kehidupan bernegara. Namun, sejarah telah membuktikan kekeliruan prinsip-prinsipnegara hukum liberal. Kebebasan penuh yang diberikan kepada individu untuk meraih kesejahteraannya adalah delusi karena tidak terdapat korelasi positif antara kebebasan individu dengan kesejahteraan. Dalam realitas praktik penyelenggaraan negara, kondisi yang terjadi adalah kondisi seperti digambarkan dalam peribahasa "jauh panggang dari api." Kehidupan bernegara dengan prinsip persaingan bebas

[40]Frans Magnis Suseno, *Op. cit.,* hlm. 320.

(*free fight liberalism*)sebagai implentasi kebebasan individu yang bersifat mutlak disertai dengan prinsip pemerintah yang pasif (*minimal state*) tidak dapat berfungsi sebagai "jurus" atau "kiat" untuk menghadirkan kesejahteraan. Bahkan, kebebasan individu dan sikap pasif pemerintah dalam penyelenggaraan negara justru mengakibatkan masyarakat terbelah dalam golongan kaya dan miskindengan jurang pemisah yang semakin lebar. Golongan rakyat kaya-raya menguasai dan menikmati harta kekayaan dengan porsi yang besar meskipun jumlahnyakecil.Namun, rakyat miskin dengan jumlahyang lebih besar menikmati kekayaan dalam porsi yang kecil. Sebagai akibatnya, golongan kaya semakin bertambah kaya dan golongan miskin semakin miskin. Persaingan individu yang bersifat bebas dan prinsip pemerintah yang bersifat pasif yang dijunjung tinggi golongan liberal justru menjerumuskan rakyat miskin ke dalam jurang penderitaanyang lebih dalam.

Bentuk kehidupan bernegara ideal dengan prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dan prinsip pemerintah yang pasif sebagai konsekuensi pemisahan urusan pemerintah (negara)dengan masyarakat seperti dipraktikkan dalam bingkai negara hukum liberal ternyata tidak mampu menghadirkan kesejahteraan bagi individu dan segenap elemen masyarakat.Sebagai konsekuensinya, prinsip pemisahan urusan pemerintah dan masyarakat sebagai paradigma praktik penyelenggaraan negara tidak mampu menghadirkan kesejahteraan individu dan segenap elemen masyarakat. Praktik penyelenggaraan negara dengan paradigma pemisahan urusan pemerintah dengan urusan masyarakat terbukti melahirkan ketimpangan sosial yang mengakibatkan penderitaan golongan rakyat miskin. Alienasi pemerintah dari urusan penyelenggaraan kesejahteraan sebagai prinsip negara hukum liberal sudah ketinggalan zaman dan tidak perlu dipertahankan jika hendak menyelenggarakan kehidupan bernegara yang lebih baik. Nikmatul Huda mengemukakan

komentar singkat sebagai berikut "Tujuan cita negara hukum (*kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat . . . pen*.) tidak tercapai dengan konsep Negara Hukum Liberal."[41]Kegagalan negara hukum liberal menyelenggarakan kesejahteraan bagi individu dan segenap elemen masyarakat melahirkan antitesavarian negara hukum baru yang dianggap lebih baik.

Sesuai dengan perkembangan zaman, sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal, negara hukum liberal (negara hukum klasik)yang berpedoman pada paradigma pemisahan urusan pemerintah dengan urusan masyarakat dengan prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dipandang sudah usang dan ketinggalan zaman. Prinsip dan paradigmapraktik penyelenggaraan negara hukum liberal sudah tidak mampu memenuhi kebutuhan zaman yang menghendaki penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat. Antitesa kegagalan negara hukum liberal menyelenggarakan kesejahteraan individu maupun segenap elemen masyarakat melahirkan cara pandang baru praktik penyelenggaraan negaradalam bingkai falsafah liberal-individual. Kebangkitan cara pandang baru tersebut dipelopori oleh golongan masyarakat berhaluan liberal. Golongan liberal menghendaki tafsir dan pemaknaan baru implementasi prinsip liberalisme-individualisme dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Alasannya, cara pandang lama mengenai liberalisme-individualismesebagai landasan falsafah praktik penyelenggaraan negara hukum liberal dianggap gagal dan menjadi bumerang.Zaman baru telah tiba dengan wawasan maupun prinsip dan paradigma peranan pemerintah yang baru yang berbeda dari wawasan, prinsip dan paradigma peranan pemerintah dalam bingkai kehidupan bernegara lama yang dipraktikkan dalam negara hukum liberal.

---

[41] Nikmatul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta, 2010), hlm.96.

Sebagian elemen masyarakat yang mendukung paham kapitalis-liberalis mengubah cara pandangnya tentang peranan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai paham liberalisme-kapitalisme. Perubahan cara pandang tersebut melahirkan wawasan baru mengenai peranan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Wawasan negara hukum yang baru dengan prinsip dan paradigma yang baru adalah antitesa dari praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum liberaldengan landasan falsafah liberalis-individualis dengan sistem perekonomian kapitalisme klasik (tradisional). Dalam bingkai asas negara hukum generasi baru, prinsip-prinsip negara hukum liberal dianggap usang sehingga perlu dilengkapi dengan unsur baru. Pemisahan kekuasaan dan pengakuan serta perlindungan hak-hak asasi manusia sebagaiparadigma negara hukum liberal tetap diakui sebagai elemen (unsur) negara hukum yang baru. Akantetapi, unsur lamadisertai dengan elemen (unsur) yang baru dalam bingkai negara hukum baru. Wawasan yang baru tentang praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum yang baru tersebut berpedoman pada wawasan maupun prinsip dan unsur yang baru yang disebut Negara Hukum Formal.Negara Hukum Formal berpedoman pada paradigma yang berbeda dari paradigma negara hukum (liberal) pada masa lalu.[42]

Kedua tipe negara hukum yang disebut di atas yakni negara hukum liberal dan negara hukum formal memiliki karakteristik yang berbeda dalam beberapa aspek dan elemen. Unsur baru negara hukum formal menimbulkan konsekuensi baru terhadap berbagai hal dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Konsekuensi baru yang dimaksud di atas berkenaan dengan (1) ruang lingkup wewenang pemerintah, (2) peranan dan ruang lingkup intervensi pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara, (3) orientasi

[42]Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta, 2001), hlm. 54.

kekuasaan dan peranan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara, (4) orientasi tujuan negara hukum dengan landasan falsafah yang sama dan lain-lain. Namun, aspek-aspek negara hukum yang dibicarakan pada bagian initidak mencakup semua aspek yang disebut di atas. Perbincangan mengenai elemen negara hukum pada bagian ini difokuskan pada 2(dua) elemen sesuai dengan maksud dan tujuan penulisan.*Pertama*, perbedaan tafsir, pemaknaan dan tujuan negara hukum liberal dan negara hukum formaldengan berpedoman pada landasan falsafah yang sama yakni liberalisme-individualisme. *Kedua*, perbedaan peran dan ruang lingkup campur tangan (intervensi) pemerintah terhadap hak-hak individu warga negara dalam praktik penyelenggaraan negara. Selain perbedaan kedua aspek yang dikemukakan di atas, ada elemen lain negara hukum liberal dan negara hukum formal yang berbeda tetapi tidak diperbincangkan pada bagian dan kesempatan ini. Secara khusus, penulis membatasi perbincangan pada kedua elemen (unsur) negara hukum tersebut sebagai titik fokus perhatian yang dianggap relevan diperbincangkan.

Pertama, menurut penulis, negara hukum liberal dan negara hukum formal memiliki landasan falsafah yang sama yakni liberalis-individualis tetapi berbeda dalam hal tujuanyang hendak dicapai. Negara hukum liberal berpedoman pada landasan falsafah liberalisme-individualisme klasik (tradisional) dengan tujuan yang berkaitan dengan kepentingan kelompok masyarakat berhaluan borjulis-liberal. Sebagai konsekuensinya, tafsir dan pemaknaan kesejahteraan dipahami secara sempit dan terbatas yakni kesejahteraan golongan masyarakat liberal. Sudah barang tentu, tafsir dan pemaknaan yang demikian bukan hal yang aneh jika dikaitkan dengan elemen masyarakat yang menuntut peranan lebih besar dalam praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum liberal yakni golongan masyarakat berhaluan liberal. Tuntutan golongan liberal lahir pada masa kehidupan ekonomi golongan

liberal sedang meningkat sedangkan kehidupan politiknya sebagai kelas dalam masyarakat menurun.[43]Kehidupan ekonomi menjadi faktor pendorong golongan borjuis-liberal meningkatkan perannya dalam praktik penyelenggaraan negara.Golongan borjuis-liberal berupaya memanfaatkan harta kekayaan dan kekuatannya untuk meraih keuntungandan kemakmuran sesuai dengan prinsip pemisahan urusan pemerintah dan masyarakat yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan golongan tersebut. Sebagai konsekuensinya, negara hukum liberal dapat dipandang sebagai bentuk kehidupan bernegara yang bersifat ideologis karena mengandung kepentingan golongan borjuis-liberal.Varian negara hukum liberal dapat dipahami sebagai bentuk kehidupan bernegara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan golongan borjuis-liberal.Namun, seperti dikemukakan di atas, negara hukum liberal gagal melaksanakan visi-misi sebagai bentuk negara ideal sehingga elemen-elemennya dikoreksi negara hukum formal.

Varian negara hukum formal berpedoman pada falsafah yang sama dengan negara hukum liberal yakni falsafah liberalis-individualis. Akan tetapi, jika dikaitkan dengan tujuan negara,ada perbedaan tafsir dan pemaknaan di antara kedua varian negara hukum tersebut. Menurut penulis, dalam bingkai negara hukum formal, landasan falsafah liberalisme-kapitalisme mengalami perobahan tafsir karena sudah mengandung benih-benih pemikiran kepentingan umum yang wajib diselenggarakan pemerintah meskipun masih pada tahap awal pertumbuhan. Benih-benihkepentingan umum tersebut berkenaan dengan pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara berdasarkan undang-undang. Benih kepentingan umum dalam negara hukum formal dapat dianggap sebagai antitesis negara hukum liberal yang gagal menyelenggarakan kesejahteraan bagi individu dan segenap elemen masyarakat.

[43]Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 3.

Kegagalan negara hukum liberal menyelenggarakan kesejahteraan dapat dianggap sebagai pemicu kebutuhan untuk mengundang keterlibatan (campur tangan) pemerintah dalam urusan individu meskipun bersifat terbatas berdasarkan undang-undang.Kondisi tersebut terjadi dalam bingkai negara hukum formal. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan melakukan pembatasan hak dan kebebasan individu berdasarkan undang-undang yang justru ditentang dengan kerasdalam negara hukum liberal.

Kedua, menurut penulis, varian negara hukum liberal dan negara hukum formal memiliki perbedaan pandangan mengenai keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Perbedaan pandangan tersebut berkaitan dengan wewenang pemerintah melakukan pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara.Varian negara hukum liberal menolak dengan tegas campur tangan pemerintah dalam urusan individu terutama perekonomian dan perdagangan. Penolakan tersebut menghasilkan pemisahan urusan pemerintah dengan masyarakat yang tegas dan kaku. Keterlibatan pemerintah dalam urusan individu dianggap sebagai tindakan yang mengurangi hak dan kebebasan individu sebagai hak kodrat umat manusia. Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian dan perdagangan dipandang sebagai hal yang "tabu" bagi golongan borjuis berhaluan liberalis-kapitalis. Keterlibatan tersebut dianggap berpotensi menimbulkan akibat negatif dan pelanggaran terhadap kebebasan dan kemerdekaan individu. Campur tangan pemerintah dalam urusan individu dipandang sebagai hal yang negatif semata-mata oleh golongan borjuis liberal. Akan tetapi, paham kebebasan individu yang bersifat mutlak yang didukung oleh golongan borjuis-liberal ternyata keliru dan delusi belaka seperti terbukti dalam sejarah di kemudian hari. Pemisahan tugas pemeirntah dengan masyarakat sebagai konsekuensi implementasi prinsip hak dan kebebasan individu yang bersifat mutlak justru menghasilkan probolematika.

Alasan pemisahan urusan pemerintah dan urusan masyarakat yang dikemukakan para pendukung falsafah liberalisme-kapitalisme klasik adalah alasan yang bersifat ideologis. Ada kepentingan yang tersembunyi di balik alasan kebebasan individu yang bersifat mutlak tersebut. Kepentingan tersembunyi yang dimaksud adalah kepentingan untuk mendominasi perekonomian dan perdagangan.Golongan masyarakat berhaluan liberal dapat menikmati keuntungan ekonomis jika prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dan prinsip non-intervensi pemerintah dipertahankan meskipun tanpa dasar argumentasirasional. Dalam bingkai perspektif pemikiran seperti dikemukakan di atas, golongan masyarakat berhaluan liberalis-kapitalis tidak melihat nilai positif campur tangan (keterlibatan) pemerintah dalam urusan individu dalam penyelenggaraan kesejahteraan individu dan segenap elemen masyarakat.Namun, di kemudian hari, sejarah membuktikan, prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dan sikap penolakan terhadap keterlibatan (campur tangan) pemerintah dalam urusan kesejahteraan individu dan segenap elemen masyarakat ternyata keliru. Kedua prinsip yang dipertahankan golongan liberal bertitik tolak dari rasionalitas dan pokok pendirian yang keliru.Penolakan golongan liberal-borjuis terhadap campur tangan (intervensi) pemerintah dalam urusan individu justru melahirkan kepincangan sosial. Kepincangan sosial tersebut membuktikan kekeliruan kedua prinsip negara hukum liberal. Namun, hal itu baru disadari di kemudian hari ketika golongan masyarakat berhaluan liberalis-kapitalis merasakan dampak negatif dan ancaman yang lahir justru dari prinsip liberalisme-individualisme-kapitalisme yang dijunjung tinggi golongan masyarakat berhaluan liberal.

Dalam bingkai paradigma negara hukum formal, keterlibatanpemerintah dalam urusan individu dianggap sebagai kebutuhan yang tidak perlu dipertanyakan dan dipermasalahkan. Keterlibatan pemerintah adalah kebutuhan yang tidak dapat ditawar untuk

menghindari ancaman kehancuran yang justru bersumber dari dalam paham (ajaran) liberalisme-individualisme-kapitalisme. Sebagai akibatnya, golongan liberal klasik mengubah cara pandangnya tentang makna hak dan kebebasan individu warga negara.Hak dan kebebasan individu harus dipahami bukan sebagai hak yang bersifat mutlak. Akan tetapi, sebagai hak yang boleh diintervensi dan dibatasi pemerintah meskipun bersifat terbatas.Pemerintah diperbolehkan campur tangan (intervensi) dalam urusan individu sepanjang intervensi tersebut diatur dalam undang-undang.Keterlibatan pemerintah tersebut lahir dari keinginan (kesadaran) sebagian masyarakat berhaluan liberal yang menyadari kekeliruan prinsip liberalisme-kapitalisme. Namun, keterlibatan pemerintah masih terbatas jika diperbolehkan (diatur) undang-undang.[44]Prinsip keterlibatan pemerintah yang terbatas mencerminkan perubahan pandangan paradigma kehidupan bernegara yang berpedoman pada falsafah liberalisme-individualisme-kapitalismedalam bingkai negara hukum formal.Dalam bingkai tafsir liberalisme-individualisme-kapitalisme moderat, pemerintah diharapkan berperan aktif membatasi hak dan kebebasan individu warga negara yang dahulu dipandang sebagai hak yang bersifat mutlak demi kepentingan umum. Pembatasan hak dan kebebasan individu perlu dilakukan supaya kesejahteraan masyarakat dapat diselenggarakan secara bertahap dan bukan hanya kesejahteraan golongan borjuis-liberal.

Dalam perspektif pemikiran seperti dikemukakan di atas,varian negara hukum formal dapat dipandang sebagai varian negara hukum yang humanis-sosialis-populis jika ditinjau dari aspek pembatasan hak dan kebebasan individu berdasarkan undang-undang demi kepentingan masyarakat. Pembatasanhak dan kebebasan berpedoman pada falsafah

---

[44] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Edisi Revisi) (Jakarta, 1988), hlm. 90.

liberalisme-individualisme-kapitalisme tetapi dengan perspektif dan pemahaman yang baru.Pembatasan hak-hak individu warga negara dalam bingkai falsafah liberalisme-individualisme dapat dianggap sebagai tafsir dan pemahaman yang baru terhadap makna hak dan kebebasan individu. Perubahan tafsir dan maknahak dan kebebasan individu warga negara yang dikemukakan di atas terjadi bukan karena kebaikan hati para pendukung liberalisme-kapitalisme. Akan tetapi, karena dipaksa (terpaksa) oleh potensi ancaman terhadap eksistensi golongan liberal-individual jika tetap mempertahankan tafsir dan pemaknaan hak dan kebebasan individu sebagai hak yang bersifat mutlak. Sebagai bingkai kehidupan bernegarayang berpedoman pada falsafah liberalisme-individualisme dengan tafsir dan pemaknaan baru seperti dikemukakan di atas,negara hukum formaldapat dianggap sebagai negara hukum yang memiliki karakteristikyang berbeda karena memiliki jiwa dan semangat yang prahumanis-sosialis-populis.Semangat dan watak yang condong pada watak prahumanis-sosialis-populis dapat dianggap sebagai tahap persiapan untuk memasuki negara hukum kesejahteraan yang berkarakter humanis-sosialis-populisdengan tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Dalam bingkai negara hukum formal, pembatasan kekuasaan pemerintah dilakukan berdasarkan undang-undang sesuai dengan prinsip yang disebut asas legalitas.[45]Asas legalitas adalah salah satu sokoguru negara hukum formalselain asas pemisahan kekuasaan, pengakuan dan perlindungan hak warga negara serta hak asasi manusiamaupun peradilan administrasi. Bahkan, asas legalitas dapat dipandang sebagai tiang penopang utama (sokok guru) kerangka kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formalselain asas diskresi yang berkembang di kemudian hari. Urgensi keberadaan asas legalitas dalam negara hukum

[45]Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta, 2008), hlm. 94.

formal tercermin dari pendapat yang dikemukakan seorang penulis.Ridwan H.R. mengemukakan pandangansebagai berikut “Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental.”[46]Sebagai salah satu asas hukum yang penting dalam hukum administrasi, asas legalitas mengandung ajaran pembatasan kekuasaan berdasarkan undang-undang (dalam arti formal) sehingga pemerintah bertindak harus dengan berpedoman pada undang-undang.[47] Setiap tindakan pemerintah harus memiliki landasan hukum yang bersifat formal yakni undang-undangsesuai dengan asas legalitas.Jika pemerintah bertindak tanpa landasan hukum (undang-undang), tindakan pemerintah tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan (perbuatan)sewenang-wenang yang berpotensi melahirkan pelanggaran hak dan kebebasan individu warga negara dan penindasan yang justru hendak dicegah dalam negara hukum formal.

Prinsip keterlibatan pemerintah yang bersifat terbatas dalam urusan individu warga negara yang berpedoman pada undang-undang dapat dipandang sebagai prinsip yang lebih moderat daripada prinsip negara hukum liberal yang menolak keterlibatan pemerintahdalam urusan individu.Dalam bingkai negara hukum formal,pembatasan keterlibatan pemerintah dalam urusan individu warga negara yang diatur undang-undang bertujuan mencegah kemungkinan penyalahgunaan wewenangyang berpotensi melahirkan kesewenang-wenangan, penindasan dan pelanggaran hak individu.Dalam redaksi kalimatsingkat dapat dikemukakan dengan cara lain sebagai berikut. Pembatasan kekuasaan pemerintah dalam

[46]*Ibid.*

[47]*Ibid.*, pada hlm. 95-96.

urusan individu warga negara bertujuan melindungi hak dan kebebasan individu warga negara dari kemungkinan kesewenang-wenangan dan penindasan pemerintah (penguasa).Dalam konteks perlindungan hak individu warga negara, asas legalitas berdasarkan undang-undang berhasil menjalankan misidengan suksesmembatasi kekuasaan pemerintah (penguasa).Joeniarto mengemukakan pendapat sebagai berikut "Memang pengertian pokok dari pada negara hukum ialah bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh hukum, jadi bukan didasarkan atas kekuasaan belaka."[48]Dalam hubungan dengan pembatasan kekuasaan, Joeniarto mengemukakan komentar lebih lanjut sebagai berikut:

> "Jadi, di dalam negara hukum yang pokok ialah ada tidak pembatasan kekuasaan oleh hukum sedemikian sehingga hak-hak dasar dari rakyat terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Semua elemen-elemen yang menjadi ciri dari pada negara hukum akan merupakan usaha kearah itu (*kearah pembatasan kekuasaan . . . pen*)."[49]

Dalam konteks pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa), asas legalitas berhasil menjalankan misidengan relatif baik karena pemerintah menjadi terikat pada undang-undang.Akan tetapi, sebagai soko guru negara hukum, asas legalitas berdasarkan undang-undang bukan tanpa kelemahan. Selain keberhasilan membatasi kekuasaan (intervensi) pemerintah dalam urusan individu warga negara sesuai dengan ketentuan undang-undang, asas legalitas memiliki kelemahanjika ditinjau dari sudut pandang yang lain. Kekuatan asas legalitas membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa) berdasarkan undang-undang sekaligus merupakan kelemahannya dalam konteks praktik penyelenggaraan negara. Asas legalitas bagaikan mengikat "kaki dan tangan" pemerintah dengan undang-undang dalam menjalankan tugasnyasecara formal dan kaku. Sebagai akibatnya, pemerintah tidak memiliki kemerdekaan

---

[48] Joeniarto, *Op. cit*., hlm. 8.

[49] *Ibid*.

(keleluasaan) untuk bertindak atas inisiatif sendiri ketika terjadi peristiwa yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang belum diatur undang-undang. Jika terjadi peristiwa seperti dikemukakan di atas, pemerintah menghadapi dilema karena tidak dapat bertindakresponsif (tanggap) karena pemerintah terikat pada asas legalitas. Asas legalitas menjadi asashukum yang mengikat dan membatasi ruang gerak (keleluasaan) pemerintahmenjalankan tugasnya.Asas legalitas membuat pemerintah kehilangan keluwesan dalam penyelesaian masalah yang terjadi tiba-tiba yang belum diatur undang-undang. Asas legalitas berdasarkan undang-undang justru membuat pemerintah menjadi kaku dan pasif dalam praktik penyelenggaraan negara. Kekuatan asas legalitas membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa) berdasarkan undang-undang secara formal dan kaku sekaligus menjadi kelemahannyaketika terjadi peristiwa secara tiba-tiba dan sekonyong-konyong.

Pembatasan kekuasaan pemerintah berdasarkan undang-undang yang bersifat formal dan kaku memiliki potensi besar menjadi kendala (hambatan)merealisasikan tugas pemerintah sebagai penyelenggaranegara demi kesejahteraan individu dan segenap elemen masyarakat. Kelemahan asas legalitas berdasarkan undang-undang segera tampak ke permukaan jika pemerintah menghadapi masalah yang terjadi tiba-tiba dan sekonyong-konyong dalam dinamika penyelenggaraan negara yang berlangsung dengan tensi tinggi. Ridwan H.R. mengemukakan komentar sebagai berikut "Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis) dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah-tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi."[50]Perkembangan asas legalitas di kemudian hari melahirkan perspektifbaru yakni asas legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid*) yang lebih luas dan

[50]Ridwan H.R., *Op. cit.*, hlm. 98.

luwes. Bahkan, dalam perkembangan yang mutakhir, asas diskresi yang lebih luwes lahir sebagai asas hukum yang membuka peluang bagi pemerintah bertindak tanpa perintah undang-undang.

Asas legalitas berdasarkan undang-undang membuat pemerintah mengalami posisi dilematis ketika terjadi peristiwa dengan tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang belum diatur dalam undang-undang. Akantetapi, peristiwa tersebut perlu ditanggulangi dengan segera. Dalam situasi dan kondisi seperti dikemukakan di atas, kemungkinan keputusan dan tindakan yang diambil pemerintah adalah sebagai berikut. *Pertama*, sesuai dengan asas legalitas yang berdasarkan undang-undang yang bersifat formal dan kaku, pemerintah akan berdiam diri dan menunggu lembaga perwakilan rakyat membentuk undang-undang dan bertindak berdasarkan undang-undang tersebut.Seandainya pemerintah memilih sikap tersebut, sikap pasif pemerintah pasti bukan merupakan pilihan utama yang terbaik dalam penyelenggaraan negara zaman moderen.Alasannya, jika pemerintah bersikap pasif dan menunggu, kemungkinan besar akan timbul akibat yang lebih buruk dan kerugian yang lebih besar yang menjadi beban masyarakat.*Kedua*, pemerintah akan bersikap aktif dan berani mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk menyelesaikan masalah yang terjadi tiba-tiba dan sekonyong-konyong meskipun tidak ada undang-undang sebagai landasan hukumnya. Andaikata pemerintah memilih bertindak aktif dan responsif ketika menghadapi kondisi seperti dikemukakan di atas, sikap aktif dan responsif pemerintah kemungkinan dapat mencegah akibat yang lebih buruk dan kerugian yang lebih besar bagi masyarakat. Namun, tindakan pemerintah tersebut dianggap bertentangan dengan atau menyampingkan asas legalitas berdasarkan undang-undang. Setiap pilihan mengandung dan mengundang

konsekuensi dan risiko bagi keberadaan nasib rakyat maupun pemerintah sehingga pemerintah harus dapat memilih keputusan dan tindakan berisikopaling kecil.

Menurut penulis, dalam menghadapi dilema seperti dikemukakan di atas, pemerintah tidak mungkin menunggu lembaga perwakilan rakyat membentuk undang-undang dan bertindak berdasarkan undang-undang tersebut. Jika bersikap menunggu,pilihan tersebut adalah bukan merupakan pilihan terbaik dalam konteks penyelenggaraan negara zaman moderen. Akan tetapi merupakan pilihan terburukyang tidak dapat dipertanggungjawabkan dari sudut pandang kepatutan (moral) maupun kelayakan (akal sehat). Dalam praktik penyelenggaraan zaman moderen, pemerintah dituntut bersikap aktif dan responsif terhadap segala perubahan dan persoalan masyarakat yang terjadi tiba-tiba dan sekonyong-konyong. Pemerintah yang responsifmesti mengambil tindakan dengan segera untuk menanggulangi setiap masalahyang terjadi di luar dugaanyang belum diatur dalam undang-undang. Pemerintahharus berani menanggung risiko dengan mengambil tindakan atas inisiatif sendirimeskipun tindakan tersebut tidak berdasarkan undang-undangjika situasi dan kondisi menghendaki pemerintah bertindak demi kepentingan umum.Namun, ruang kebebasan pemerintah melakukan tindakan yang aktif dan responsif justru tidak terdapat dalam negara hukum formalkarena pemerintah terikat secara formal dan kaku kepada asas legalitas yang berdasarkan undang-undang. Diskresi yang memberikan ruang kebebasan bagi pemerintah bertindak atas inisiatif sendiri baru berkembang pada era negara hukum kesejahteraan di kemudian hari. Dalam konteks wawasan di atas, Joeniarto mengemukakan komentar sebagai berikut:

> “Alat-alat perlengkapan pemerintahan bahkan juga badan-badan peradilan sering dihadapkan kepada persoalan-persoalan yang ternyata belum disediakan peraturannya. Tindakan-tindakan untuk menghadapi persoalan ini dalam rangka

> menyelenggarakan kesejahteraan rakyat tidak mungkin untuk dihindari. Oleh karena itu, dalam praktik, tindakan-tindakan semacam ini akan diambil oleh penguasa-penguasa yang bersangkutan sesuai dengan kebijaksanaannya sendiri."[51]

Pembatasan kekuasaan pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*) yang bersifat kaku dan formal adalah kelemahan utama negara hukum formal sebagai bingkai kehidupan bernegara zaman moderen.Karakteristik pembatasan kekuasaan pemerintah berdasarkan undang-undang membuat asas legalitas justru berpotensi menghambat pemerintah menghadirkan kehidupan bernegara yang sejahtera bagi segenap elemen masyarakatdan individu.Asas legalitas yang bersifat kaku dan formal membuat pemerintah tidak dapat menanggulangi keadaan baru yang terjadi secara tiba-tiba yang belum diatur undang-undang dengan cara dan tindakan yang luwes. Dalam konteks kelemahan asas legalitas yang berdasarkan undang-undang, Padmo Wahyono mengemukakan komentar singkat tetapi perlu diperhatikan yakni sebagai berikut "Di dalam perkembangannya kemudian maka unsur *wetmatig bestuur* (*Wettenstaat*) dianggap lamban . . . ."[52]Namun, dari sudut pandang lain, kondisi seperti dikemukakan di atas adalah konsekuensi logis yang harus diterima yang tidak dapat dihindari atau diingkari. Kondisi demikian merupakan konsekuensi dari pembatasan kekuasaanpenguasa berdasarkan asas legalitas yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hokum bagi hak-hak warga negaradan hak asasi manusia. Perlindungan hokum tersebut bertujuan untuk menghadirkan kepastian hokum dalam kehidupan bernegara. Dalam kaitan dengan topik perbincangan yang dikemukakan di atas, Joeniarto mengemukakan komentar singkat sebagai berikut "Jadi, di dalam negara hukum

---

[51]Joeniarto, *Op. cit.*, hlm. 20.

[52]Padmo Wahyono, *'Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia' dalam Abu Daud Busroh "Capita Selecta Hukum Tata Negara,"Op. cit.*, hlm. 139.

yang pokok adalah ada tidak pembatasan kekuasaan oleh hukum sedemikian sehingga hak-hak dasar dari pada rakyat terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa."[53]

C.Sikap Luwes Pemerintah Dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan

Dalam bingkai wawasan negara hukum formal,asas legalitas menghendaki pemerintah terikat dan bertindak berdasarkan landasan legalitas yang berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).Asas legalitas berdasarkan undang-undang mengutamakan aspek kepastian hukum daripada kemanfaatan hukum. Padahal, perkembangan zaman yang cepat menghendaki penyelesaian masalah yang juga cepatdengan mengutamakan keluwesan dan kemanfaatan tindakan pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sebagai akibatnya, asas legalitas tidak selalu dapat efektif dan efisien dalam setiap situasi dan kondisi.Sebagai konsekuensinya, pemerintah dituntut mengambil sikap, keputusan dan tindakan segera dalam rangka penyelesaian masalah supaya terhindar dari kerugian yang lebih besar dan akibat yang lebih buruk. Penyelesaian masalah yang segera dan cepat dapat dilakukan jika pemerintah memiliki kebebasan mengambil keputusan atas inisiatif sendiri dengan menyampingkan asas legalitas.Namun, dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah justru tidak memiliki kebebasan bertindak seperti sudah dikemukakan di atas. Dalam hubungan dengan paparan di atas, Utrecht mengemukakan komentar sebagai berikut"

> "Agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, menyelenggarakan perumahan baik, menyelenggarakan pembagian tanah . . . . . dsb secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada

[53] Joeniarto, *Op. cit*., hlm. 9.

> yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang diserahi fungsi legislatif. Dalam hal demikian, administrasi negara yang dipaksa bertindak cepat tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang diserahi fungsi legislatif."[54]

Ruang kebebasan pemerintah untuk mengambil keputusan dan tindakan atas inisiatif sendiri seperti dikemukakan Ernst Utrecht justru tidak terdapat pada negara hukum formaldengan paradigma asas legalitas berdasarkan undang-undang yang formaldan kaku. Sebagai akibatnya, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan responsif karena keterikatanpada asas legalitas berdasarkan undang-undang secara kaku dan formal. Dalam bingkai asas legalitas berdasarkan undang-undang, pemerintahtidak diperkenankan mengambil keputusan dan tindakan responsif atas inisiatif sendiri tanpa berpedoman pada atau dengan menyampingkan undang-undang.Ketiadaan wewenang pemerintah mengambil keputusan dan tindakan responsif atas inisiatif sendiri merupakan kelemahan utama negara hukum formal.Kekuatan asas legalitas sebagai salah satu soko guru negara hukum formal yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak individu warga negara sekaligus kelemahannya. Sebagai konsekuensinya, negara hukum formal dengan tiang penopang asas legalitas berdasarkan undang-undang tidak dapat dipertahankan dan harus diganti dengan paradigma praktik penyelenggaraan negara yang baru sesuai dengan perkembangan zaman. Paradigma pemerintahan yang baru tersebut diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada pemerintah untuk bertindak atas insiatif sendiri tanpa terikat kepada undang-undang yang formal dan kaku(asas legalitas).

Paradigma praktik penyelenggaraan negara yang memberikan kebebasan kepada pemerintah untuk bertindak tanpa terikat kepada asas legalitas terdapat pada negara hukum kesejahteraan sebagai antitesa negara hukum formal.Pokok pendirian (prinsip) paradigma

---

[54]Ersnt Utrecht, *Op. cit*., hlm. 23.

praktik penyelenggaraan negara yang baru tersebut berbeda dari paradigmanegara hukum formal. Dalam paradigma baru, pemerintah terlibat secara total dalam praktik penyelenggaraan negarademi kesejahteraan umum. Pemerintah diperbolehkan terlibat dalam segenap urusan individu warga negarabaik politik, hukum, ekonomi, perdagangan dan lain-lain. Keterlibatan pemerintah dalam hampir segenap aspek kehidupan masyarakat merupakan perwujudan doktrin "tanggung jawab sosial negara."Doktrin tersebut baru dikenal dalam khasanah teori ketatanegaraan moderen dalam bingkai kehidupan bernegara yang disebut "negara hukum demokratis yang sejahtera"atau "negara demokrasi berdasarkan hukum yang sejahtera."Doktrin "tanggung jawab sosial negara"dapat dipandang sebagai salah satu perbedaan karakteristik negara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal dan negara hukum liberal.

Doktrin tanggung jawab sosial negara belum dikenal dalam teori ketatanegaraan masa lalu karena doktrin ini lahir pada Abad XX.Doktrin "tanggung jawab sosial negara" adalah doktrin praktik penyelenggaraan negara zaman moderen dalam bingkai negara hukum kesejahteraan(negara hukum demokratis yang sejahtera). Doktrin ini meletakkan beban (tanggung jawab) di pundak pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Dalam bingkai paradigma baru, pemerintah tidak boleh bersikap pasif dengan berlindung di balik asas legalitas sehingga tidak melakukan suatu tindakan ketika terjadi peristiwa (masalah)yang tiba-tiba dengan dalih belum ada undang-undang. Dalam bingkai paradigma baru berdasarkan doktrin "tanggung jawab sosial negara,"pemerintah yang berdiam diri dan pasif ketika terjadi peristiwa yang sekonyong-konyong dengan alasan belum diatur udang-undang tidak dapat ditolelir dan dibenarkan dari sudut pandang etika kenegaraan moderen.Keterlibatan pemerintah yang bersifat totalitasdalam segenap aspek kehidupan

bernegara untuk menghadirkan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat adalah kewajiban pemerintah. Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagaiimplementasi tanggung jawab sosial negarauntuk melayani segenap kebutuhan rakyat sebagai subjek yang membentuk negara dan sekaligus sumber kekuasaan pemerintah sebagai badan penyelenggara negara. Doktrin tanggung sosial negara meletakkan kewajiban hukum dan moral di atas pundak pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Frans Magnis Suseno mengemukakan komentar tentang asal-muasal doktrin "tanggung jawab sosial negara"yang dikemukakan di atas sebagai berikut:

> "Negara sosial adalah istilahmoderen bagi negara yang mengusahakan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat. Adalah ciri khas negara sosial bahwa yang diselenggarakan bukan hanya fasilitas-fasilitas yang dapat dipergunakan oleh seluruh rakyat melainkan bahwa diambil tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan golongan-golongan sosial yang kurang mampu."[55]

Keterlibatan pemerintah dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umumbagi segenap lapisan masyarakat dan terutama bagi golongan masyarakat miskin mencerminkan dimensi humanis-sosialis-populis negara hukum kesejahteraan (negara hukum demokratis yang sejahtera).Sebagai bingkai kehidupan bernegara zaman moderen, negara hukum kesejahteraan menjadi tipe negara idaman bagi segenap bangsa dan umat manusia. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah berkewajiban menolong semua golongan (elemen) masyarakat terutama rakyat miskin yang tidak mampu supaya dapat ke luar dari kemiskinan dan penderitaannya. Legalitas keterlibatan pemerintah dalam hampir segenap aspek kehidupan bernegara berpedoman pada asas diskresi (*freies ermessen*) dan bukan asas legalitas berdasarkan undang-undang yang kaku dan formal.

---

[55] Frans Magnis Suseno, *Op. cit.*, hlm. 326.

Doktrin kesejahteraan umum dikenal di berbagai negara dengan sistem hukum *Civil Law* maupun *Common Law*. Dalam bingkai *rule of law* negara Anglo-Saxon, doktrin negara kesejahteraan lebih dikenal dengan istilah *welfare state*.[56]Sekarang, doktrin negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*) merebak ke seluruh dunia dan benua. Ersnt Utrecht mengemukakan komentar mengenai negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*) yang disebut juga negara hukum materil sebagai berikut:

> "Tetapi suatu negara yang hendak kami sebut negara hukum moderen, "moderne rechtstaat" yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat yaitu suatu type negara yang sejak akhirnya abad ke-19 permulaan abad ke-20 ini diperkembangkan di Eropa Barat dan yang terkenal di bawah nama "welfare state" ("welvaarstaat,"Wohlfahrtstaat") moderen tidak dapat lagi berpegangan pada pelajaran Kant."[57]

Misi suci negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai pencerminan "tanggung sosial negara"yang dibebankan di "pundak" pemerintahmempengaruhi ruang lingkup tugaspemerintah (administrasi negara). Sebagai konsekuensi tanggung jawab sosial negara, ruang lingkup tugas pemerintahtidak memiliki batas-batas yang pasti dan kaku yang dapat dibakukan dalam undang-undang seperti dalam negara hukum formal.Dalam paradigma praktik penyelenggaraan negara hukum kesejahteraan, pemerintah terlibat dalam hampir segenap aspek kehidupan dan kepentingan individu warga negara karena pemerintah diberiwewenang yang besar memikul tugas berat menyelenggarakan kesejahteraan umum.Sebagai konsekuensinya, batas-batas tugas pemerintah menjadi luas dan tanpa batas karena segenap urusan warga negara menjadi tanggung jawab pemerintah. Namun, wewenang (kekuasaan) besar yang diberikan kepada pemerintah dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umum adalah tindakan yang

[56] Joeniarto, *Op. cit*., hlm. 15.

[57]Ernst Utrecht, *Op. cit*., hlm. 23.

mengandung dan mengundang konsekuensi dan risiko. Pemberian kekuasaan (wewenang) yang besar kepada pemerintah membuka peluang kemungkinan penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran terhadap hak individu warga negara.Sudah barang tentu, potensi dan kemungkinan penyalahgunaan dan pelanggaran adalah paradoks yang tidak dapat dihindari dalam penyelenggaraan negara zaman moderen dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Dalam negara hukum kesejahteraan, ada 2 (dua) asas hukum yang dapat dipandang sebagai soko guru penyelenggaraan negara yakni (1) asas legalitas dan (2) asas diskresi.Kedua asas hukum adalah pokok pendirian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan negara hukum kesejahteraan. Kedua asas hukum tersebut merupakan bagian penting dari doktrin negara hukum kesejahteraan demokratis (*democraticwelfare state*).Tanpa kehadiran kedua asas hukum tersebut, kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan mustahil dapat diwujudkan dalam realitas. Namun, kedua asas hukum tiang penopang negara hukum kesejahteraan memiliki kelemahan sehingga harus menemukan kombinasi idealsupaya menjadi formula ampuh menyelesaikan masalah yang terjadi tiba-tiba dalam praktik penyelenggaraan negara. Prinsip yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum adalah titik keseimbangan ideal ketaatan pemerintah terhadap asas legalitas dan kebebasan pemerintah bertindak berdasarkan asas diskresi yang dapat menyampingkan undang-undang. Kekuasaan pemerintah tidak boleh diikat terlampau ketat berdasarkan asas legalitas karena membuat pemerintah menjadi kaku dan pasif. Akan tetapi, kebebasan pemerintah berdasarkan asas diskresitidak boleh terlampau luas karena berpotensi melahirkan penindasan dan kesewenang-wenangan. Kepatuhan pemerintah terhadap asas legalitas dan kebebasan pemerintah berdasarkan asas diskresi yang ideal harus bersifat moderat yakni di antara kedua titik ekstrim asas hukum sehingga

tindakan pemerintahan dapat diukur dalam bingkai dan konteks pembatasan kekuasaan pemerintah.

Asas legalitas memberikan pedoman dan sekaligus tuntunan bagi pemerintah untuk mengetahui perbuatan yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang (peraturan perundang-undangan).[58]Undang-undang berfungsi sebagai instrumen normatifbagi pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Asas legalitas sekaligus instrumen perlindungan hukum bagi individu warga negarasupaya setiap warga negara dapat mempertahankan dan memperjuangkanhak-haknyaberdasarkan undang-undang. Akan tetapi, undang-undang (peraturan perundang-undangan) memiliki cacat bawaan yang tidak dapat diabaikan. Undang-undang yang mengikat pemerintah terlampau kaku dan formal dapat berubah menjadi faktor penghambat bagi pemerintah dalam kondisi tertentu. Sebagai akibatnya, asas legalitas berdasarkan undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*) maupun berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*) tidak dapat menjadi soko guru tunggal praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).Selalu ada peristiwa baru yang belum diatur undang-undang yang membuat pemerintah mengalami dilema dalam penyelenggaraan negara. Bagir Manan mengungkapkan kelemahan undang-undang sebagai hukum tertulis sebagai berikut:

> "Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas sekedar "moment opname" dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam yang paling

[58]Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, sebagai landasan tindakan pemerintahan, asas legalitas memiliki karakteristik yang lebih luas daripada legalitas berdasarkan undang-undang dalam arti formal (*wetmatigeheid van bestuur*) yang bersifat kaku. Akan tetapi, legalitas dalam arti yang luas yakni legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*) yang pengertiannya lebih luas dan dinamis daripada legalitas berdasarkan undang-undang.

> berpengaruh pada saat pembentukan. Oleh karena itu, mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin menyepat atau dipercepat (*change*). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai pertumbuhan deret hitung sedangkan perubahan masyarakat bertambah seperti deret ukur. Kelambatan pertumbuhan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula makin diperburuk oleh berbagai bentuk cacat buatan yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem."[59]

Jika problema (peristiwa) baruterjadi secara tiba-tiba dan sekonyong-konyong,pemerintah tidak boleh bersikap pasif dengan alasan tidak memiliki legalitasuntuk bertindak karena belum ada undang-undang. Pemerintah harus melakukan tindakan untuk menyelesaikan problema baru tersebut meskipun tanpa landasan undang-undang.Doktrin negara hukum kesejahteraan memperbolehkan pemerintah bertindak atas inisiatif sendiri berdasarkan pertimbangan subjektif untuk mengantisipasi dan menyelesaikan masalah baru yang terjadi secara tiba-tiba yang perlu ditanggulangi dengan segera. Pemerintah dapat bertindak atas inisiatif sendiri sebagai tindakanyang mengutamakan tujuan kemanfaatan(daripada kepastian hukum (legalitas hukum). Dalam terminologi hukum administrasi negara, keabsahan tindakan pemerintahan tidak selalu diukur berdasarkan tolok-ukur legalitas hukum(yuridis) semata-mata. Ada tindakan pemerintahyang diukur dari sudut pandang tujuan dan manfaat daripada legalitas. Kebebasan bertindak pemerintah dipandang sebagai tindakan yang mengutamakan kemanfaatan dan kegunaan dalam rangka penyelesaian masalah yang terjadi tiba-tiba untuk menghindari akibat buruk dan kerugian yang lebih besar. Tindakan pemerintahan seperti dikemukakan di atas berpedoman pada asas diskresi (*discretion power atau freies ermessen*).

---

[59]Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung, 1987), hlm. 16.

Asas diskresi memberikan ruang kebebasan bertindak bagi pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri tanpa berpedoman pada asas legalitas dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi tiba-tiba dan tanpa diduga yang belum diatur undang-undang.Kebebasan bertindak pemerintah memberi ruang keleluasaan bagi pemerintah untuk bertindak tanpa harus berpedoman pada undang-undang (asas legalitas)yang bersifat kaku dan formal. Bahkan, dalam kondisi tertentu, tindakan diskresi dapat dilakukan pemerintah meskipun terpaksa harus menyampingkan undang-undang (peraturan perundang-undangan). Legalitas (keabsahan) tindakan pemerintahberdasarkan asas diskresi berpedoman pada alasan rasional sebagai berikut. Dalam peristiwa yang terjadi secara tiba-tiba dan tidak diduga,pemerintah harus bertindak untuk menanggulangi peristiwa tersebut. Tindakan pemerintah yang bersifat segera perlu dilakukan untuk menghindari kemungkinan terjadi kerugian yang lebih besar dan kerusakan yang lebih parah.Keadaan yang dapat dianggap sebagai kondisi yang mengharuskan pemerintah melakukan tindakan diskresioner merupakan ruang penafsiran subjektif pemerintah.Sudah barang tentu, kebebasan bertindak pemerintah berdasarkan asas diskresi mengandung dan mengundang konsekuensi dan risiko karena dapat membuka peluang kehadiran pemerintah yang sewenang-wenangdan penyalahgunaan wewenang.

Tindakan pemerintahan berdasarkan asas diskresi sebagai tindakan atas dasar inisiatifsendiri bertitik tolak dari dasarpertimbangan subjektif pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Tindakan pemerintahan berdasarkan asas diskresi adalah bagian dari tindakan hukum pemerintahan.Manfaat wewenang dan tindakan diskresi dalam praktik penyelenggaran negaradapat dikemukakan dengan redaksi kalimat yang berbeda dengan

maksud dan tujuan yang sama sebagai berikut. Diskresi adalah asas hukum administrasi yang membuat pemerintah dapat menyelenggarakan tugas-tugas untuk menanggulangi dan menyelesaikan masalah yang terjadi secara tiba-tiba dan tanpa diduga yang belum diatur undang-undang.Akan tetapi, masalah tersebut perlu ditanggulangi dengan segera untuk mencegah kondisi yang lebih buruk atau kerugian yang lebih besar.Perbincangan tentang asas diskresi dan tindakan pemerintahan yang bersifat diskresioner tidak lengkap jika tidak dikaitkan dengan berbagai aspek negara hukum kesejahteraan sebagai bingkai perbincangan yang berkenaan dengan asas diskresi. Negara hukumkesejahteraan mustahil dapat mewujudkan tujuannya jika tidak ditopang oleh diskresi. Fungsi diskresi akan tampak dengan jelas ketika terjadi peristiwa secara tiba-tiba yang belum diatur dalam undang-undang.

Diskresi memberikan kewenangan bebas kepada pemerintah melakukan atau mengambil tindakan yang dianggap perlu atas dasar insiatif sendiri berdasarkan pertimbangan subjektif dalam menilai keadaan atau fakta meskipun terpaksa harus menyampingkan undang-undang.Sisi lain misi pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum dengan konsekuensi penyerahan kekuasaan yang besar kepada pemerintah melahirkan potensi penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan karena penguasa memiliki ruang kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri berdasarkan asas diskresi.Penyalahgunaan wewenang dan kemungkinan kesewenang-wenangan yang akan terjadi berpotensi besar untuk melahirkan pelanggaran hak individu warga negara karena wewenangdiskresi bagaikan pedang tajam bermata dua. Di satu sisi, wewenang diskresi dibutuhkan untuk memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah supaya dapat mengambil inisiatif untuk menyelesaikan masalah dengan segera dan cepat yang terjadi secara tiba-tiba yang belum diatur undang-undang.Disisi lain, wewenang diskresi pemerintah

mengandung dan mengundang bahaya penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan yang berdampak negatif terhadap hak individu warga negara.Problematika yang digambarkan dengan singkat di atas membuat perbincangan diskresi dalam bingkai negara hukum kesejahteraan menjadi diskursus bingkai kehidupan bernegara ideal zaman moderen tidak pernah membosankan dan tuntas.

Diskresi sebagai bagian dari doktrin negara hukum kesejahteraan yang demokratis (*democraticwelfare state*) masih tetap perlu dikaji dan diperbincangkan secara terus-menerus bukan hanya dalam hukum administrasitetapi juga hukum pidana dan hukum perdata. Alasannya, penyalahgunaan wewenang diskresi pejabat pemerintah akan berakibat pada aspek pidana seperti *penyalahgunaan* wewenang dalam tindak pidana korupsi. Penyalahgunaan wewenang diskresi berkaitan juga dengan hukum perdata dalam kasus penyalahgunaan wewenang sebagai perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigoverhewidsdaad*). Sampai dengan sekarang, daya tarik diskursus diskresi sebagai salah satu asas hukum administrasi dalam bingkai negara hukum kesejahteraan tidak pernah pudar selama eksistensi negara hukum kesejahteraan diperbincangkan dalam dunia akademik. Asas diskresi masih terus dibahas dan diperbincangkan para ahli dan praktisi hukum serta pemerhati dalam mimbar akademik di lingkungan kampus maupun dalam pertemuan ilmiah di luar kampus.

Buku yang di tangan Saudara pembaca yang budiman adalah dikursus ilmiah tentang negara hukum yang berkaitan dengan asas diskresi sebagai salah satu asas hukum administrasi dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, diskresi melahirkan jenis tindakan hukum pemerintahan yang penting dengan karakteristik yang berbeda dari tindakan berdasarkan asas legalitas.Dalam hubungan dengan

negara hokum kesejahteraan, buku yang berada di tangan Saudara sekarang dapat dianggap sebagai karya ilmiah yang mengemban misi menambah bahan bacaan pengantar berkenaan dengan diskursus negara hukum kesejahteraan dengan tujuan supaya para pembaca dapat memahami karakteristik, elemen, aspek dan faset negara hukum kesejahteraan dalam berbagai perspektif yang sudah banyak diulas para penulismeskipun secara parsial.Sebagai karya ilmiah, buku yang berada di tangan Saudara sekarang memiliki beberapa kelemahan sehingga penulis tidak pernah berpikiran dan menganggap buku ini sebagai karya ilmiah lengkap. Berbagai kelemahan buku membuat penulis sampai pada simpulan,buku yang berada di tangan Saudara sekarang dapat dipandang sebagai “sekedar”buku pengantar untuk memahami dan mendalami sifat hakikat dan karakteristik negara hukum yang berkaitan dengan asas diskresi dalam bingkai negara hukum kesejahteraansebagai salah satu fenomena yang menarik dalam praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen.

BAB II

BINGKAI PERKEMBANGAN IDE ATAU GAGASAN BENTUK KEHIDUPAN BERNEGARA IDEAL ZAMAN KLASIK

A.Pertumbuhan dan Perkembangan Gagasan Negara Hukum Klasik Dalam Bingkai Zaman Yunani Kuno

Diskursus tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dimulai pada zaman Yunani Kuno. Diskursus tersebut kemudian berkembang menjadi diskursus konsepsi negara hukum pada zaman moderen. Diskursus negara hukum adalah diskursus tentang pembatasan kekuasaan penguasa dalam kerangka kehidupan bernegara ideal pada awal pertumbuhannya. Pembatasan kekuasaan penguasa dipandang perlu dilakukan untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan. Pencegahan perlu dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak dan kebebasan individu. Akan tetapi, upaya pembatasan kekuasaan penguasa bukan hal yang mudah dipraktikkan dalam realitas kehidupan bernegara. Bahkan, jauh lebih mudah memperbincangkan berbagai macam gagasan mengenai sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa daripada merealisasikan sistem dan metode pembatasan kekuasaan tersebut dalam realitas kehidupan bernegara. Berbagai bangsa dari berbagai zaman sudah berupaya membangun sistem dan metode pembatasan kekuasaan sesuai dengan kebutuhan masing-masing meskipun mengalami pengalaman pahit jatuh bangun membangun sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa tersebut. Dalam konteks wawasan yang dikemukakan di atas, pembatasan kekuasaan penguasa dapat dipandang sebagai “jantung” diskursus negara hukum sebagai diskursus negara ideal zaman moderen.Namun, sampai dengan sekarang, umat manusia belum pernah berhasil membangun sistem dan metode pembatasan kekuasaan

penguasa ideal yang efektif membuat kekuasaan penguasa dapat dikendalikan sehingga tidak disalahgunakan (diselewengkan).

Pembatasan kekuasaan penguasa sebagai tema utama diskursus kerangka kehidupan bernegara ideal yang zaman sekarang disebut diskursus negara hukum tercermin sepintas lalu dalam paparan yang dikemukakan sebelum bagian ini.Karya para penulis mengenai kerangka kehidupan bernegara ideal dari berbagai zaman selalu dikaitkan dengan pembatasan kekuasaan penguasa. Gagasan pembatasan kekuasaan yang tercermin dalam karya para penulis dan pemikir tersebut dapat dianggap sebagai gambaran pergulatan pemikiran para penulis mengenai fenomena kekuasaanyang selalu disalahgunakan sampai dengan sekarang. Gagasanpembatasan kekuasaan para penulis dan pemikir yang ditorehkan dalam karya masing-masing memiliki maksud dan tujuan yang sama yakniuntuk membangun gagasan tentang kehidupan bernegara ideal dengan berpedoman pada sistem, prinsip dan metodepembatasan kekuasaan penguasa. Gagasan pembatasan kekuasaan penguasa yang dikemukakan para penulis diskursus mengenai kerangka kehidupan bernegara ideal zaman moderen yang disebut diskursus negara hukummerupakan fenomena umum-universal. Pendapat tersebut berpedoman pada karyaPlato, Aristoteles, John Locke, Montesquieu, Immanuel Kant, Julius Stahl dan lain-lain yang berasal dari berbagai bangsa dan zaman yang berbeda. Namun, diskursus negara hukum bukan hanya berkutat pada dan berkaitan hanya dengan masalah pembatasan kekuasaan penguasa. Dalam perkembangan yang kemudian, tema perbincangan diskursus negara hukum bergeser pada tema yang lain yakni kesejahteraan umum. Tema kesejahteraan umum mengemuka dalam bingkai diskursus negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*).

Apa sebab kekuasaan penguasa perlu dibatasi dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara? Pembatasan kekuasaan penguasa perlu dilakukan dengan tepat dan efektif karena dapat disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, keluarga atau golongan. Kekuasaan yang disalahgunakan akan menimbulkan akibat negatif yang destruktif terhadap tatanan kehidupan individu dan masyarakat dalam bingkai kehidupan bernegara. Kekuasaan yang disalahgunakan akan menabrak rambu-rambu kehidupan bernegara yakni konstitusi,peraturan perundang-undangan dan hukum. Sebagai akibatnya, perlindungan hak dan kebebasan individu warga negara dalam konteks kehidupan bernegara sirna tiada makna. Tanpa pembatasan kekuasaan, hak-hak dan kebebasan individu tidak mempunyai makna karena akan selalu terancam di hadapan penguasa yang sewenang-wenang. Penyalahgunaan kekuasaan akan menimbulkan berbagai macamakibat yang selalu bersifat negatif. Salah satu bentuk akibat penyalahgunaan kekuasaan penguasa yang dapat dikemukakan sebagai contoh adalah penindasan hak dan kebebasan individu warga negara. Kondisi kehidupan bernegara yang diwarnai penindasan sebagai salah satu bentuk penyalahgunaan kekuasaanselalu akan terjadi di setiap waktu dan tempat jika kekuasaan tidak dikendalikan dan dibatasi dengan efektif.

Apa sebab kekuasaan memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan? Dalam hakikat kekuasaan selalu terkandung unsur memaksakan kehendak dari suatu pihak terhadap pihak lain. Unsur paksaan dalam kekuasaan adalah bukan hal yang negatif jika dilakukan dalam koridor konstitusi, peraturan perundang-undangan dan hukum yang disertai dengan itikad serta tujuan yang baik. Sifat paksaan dalam kekuasaan dapat dipergunakan untuk maksud dan tujuan yang baik seperti mengarahkan dan menuntun masyarakat menuju tujuan yang hendak dicapai dalam kehidupan bernegara. Namun,pada sisi lain, kekuasaan memiliki potensi

destruktif jika disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan. Dari sisi yang bersifat negatif, karakteristik sifat-hakikat kekuasaan cenderung membuat setiap orang yang berkuasa tergoda mempergunakan kekuasaannyauntuk tujuan kepentingan diri sendiri, keluarga ataupun golongan. Sebagai konsekuensinya, kekuasaan penguasa perlu dan mutlak harus dibatasi dengan berbagai macam sistem dan metode supaya tidak disalahgunakan maupun dipergunakan dengan sewenang-wenang untuk tujuan yang bukan demi kemaslahatan umat manusia. Jika pembatasan kekuasaan tidak dilakukan, kekuasaan penguasa (pemerintah) berpotensi dan berpeluang melahirkan penyalahgunaan kekuasaan, kesewenang-wenangan, penindasan yang mengakibatkan malapetaka dan penderitaan bagi setiap orang.

Kekuasaan yang tidak dibatasi dapat melahirkan penguasa yang berkuasasecara absolut (mutlak)sehingga mengakibatkan tindakan sewenang-wenang yang menjadi sumber masalah dalam kehidupan bernegara. Kehadiran penguasa dengan karakteristik kekuasaan yang absolut adalah malapetaka bagi suatu bangsa. Kekuasaan absolut cenderung disalahgunakan demi kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, golongan ataupun kepentingan yang lain.Dalil Lord Acton yang bersifat hipotesis "*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*" sukar disangkal kebenarannya sampai dengan sekarang. Sudah barang tentu, penyalahgunaan kekuasaan akan melahirkan penguasa yang sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan penguasa akan membawa penderitaan dan kesengsaraan bagi segenap elemen masyarakat.Penguasa dengan kekuasaan yang absolut tidak pernah perduli pada kepentingan masyarakat yang dengan istilah lain disebut kepentingan umum. Sebagai akibatnya, kesewenang-wenangan penguasa akan berdampak negatif terhadap hak-hak dan kebebasan individu warga negara. Pada akhirnya, kesewenang-wenangan penguasa

tersebut berpotensi menabrak dan menghancurkan rambu-rambu atau tatanan normatifyang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam konteks kehidupan bernegara di bawah rezim penguasa yang sewenang-wenang, hak-hak individu warga negara berada pada titik nadir karena hak-hak tersebut dianggap tidak bernilai sama sekalidi mata penguasa. Bahkan, sekalipun hak-hak individu warga negara diakui dan dicantumkan dalam konstitusi (undang-undang dasar), hak-hak tersebut tetap tidak bernilai dan berhargadi mata penguasa yang berkuasa secara absolutyang melahirkan pelanggaran hak dan kebebasan individu. Pelanggaran hak-hak individu seperti dikemukakan di atas sudah terjadi sejak zaman dahulu di berbagai belahan dunia seperti di benua Eropa pada zaman dinasti *Valois* dan *Bourbon*di Perancis pada saat kekuasaan raja bersifat absolut (*ancient rezim*). Kelak di kemudian hari, kondisi tersebutmenjadi pemicu Revolusi Perancis.Kondisi yang hampir sama terjadi di Jerman pada masa pemerintahan facisme Nazi.Kondisi yang mirip dengan di beberapa negara Eropa terjadi juga di Indonesia pada era rezim otoriter Orde Baru dengan penangkapan aktivis politik yang kritis terhadap pemerintah dengan sewenang-wenang.Sampai dengan sekarang, nasib dan keberadaan para aktivis tersebut tidak dapat diketahui. Pelanggaran hak-hak individu warga negara yang terjadi di Indonesia pada era rezim otoriter Orde Baru adalah salah satu wujud penyalahgunaan kekuasaan penguasa. Kondisi yang hampir sama terjadi juga di beberapa negara di belahan dunia lain sampai dengan sekarang.

Selain pelanggaran hak-hak individu warga negara, penguasa yang sewenang-wenang juga melanggar rambu-rambu normatif sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Rambu-rambu normatif adalah segenap norma yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara baik norma kebiasaan,

moral maupun dan terutama norma hukum konstitusi. Segenap rambu-rambu kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang normatif ditabrak penguasa jika dianggap tidak sesuai dengan atau penghalang kepentingan penguasa. Dalam bingkai kehidupan bernegara seperti digambarkan di atas, norma-norma hukum konstitusi (undang-undang dasar) yang mengatur wewenang dan tugas organ-organ negara serta hak-hak individu warga negara tidak berfungsi alias "mandul." Konstitusi (undang-undang dasar) dianggap hanya sekedar "hiasan" atau "pajangan" kehidupan bernegara karena tidak memiliki nilai di mata penguasa yang berkuasa dengan sewenang-wenang. Norma-norma konstitusi dianggap hanya merupakan rangkaian kata-kata indah yang tidak bermaknadi mata penguasa karena nomra-norma tersebut dapat diabaikan dalam praktik penyelenggaraan negara. Norma-norma konstitusi berlaku secara artifisial (semu) sebagai bingkai kehidupan bernegara. Dalam bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, konstitusi (undang-undang dasar) hanya memiliki arti semantik belaka.

Narasi yang dikemukakan di atas menggambarkan kondisi yang mengandung bahaya bagi kehidupan segenap umat manusia dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara jika kekuasaan penguasa tidak dibatasi secara tepat dan ideal. Gambaran kondisikehidupan bernegara yang dikemukakan di atas sungguh-sungguhmerupakan gambaran yang menimbulkan perasaan ketakutan bagi setiap orang. Setiap orang akanberharap semoga kondisi seperti digambarkan di atas tidak pernah terjadi dalam realitas kehidupan bernegara. Namun, kondisi kehidupan bernegara seperti dikemukakan di atas justru sudah terjadi dalam realitas kehidupan bernegara di berbagai negara dan bangsa dalam berbagai zaman. Gambaran kehidupan bernegara seperti dikemukakan di atas kemungkinan akan selalu terjadi di permukaan bumi jika kekuasaan penguasa tidak dikendalikan dan dibatasi secara tepat dan

efektifberdasarkan konstitusi, peraturan perundang-undangan dan hukum. Kekuasaan yang tidak dibatasi berdasarkan konstitusi(undang-undang dasar),peraturan perundang-undangan dan hokum akan menjadi sumber masalah, malapetakadan penderitaan bagi umat manusia. Penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan sebagai akibat kekuasaan penguasa yang tidak dibatasi bukan merupakan narasi yang terdiri atas rangkaian kata-kata indah yang hanya untuk dibaca dengan akalsehat. Kondisi kehidupan bernegara yang menakutkan bagi umat manusia seperti dipaparkan di atas terjadi dan terbukti secara empiris dalam pengalaman kehidupan berbangsa dan bernegara di berbagai zaman dan tempat.

Pembatasan kekuasaan penguasa adalah kebutuhan yang bersifat mutlak dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kesadaran tentang urgensi pembatasan kekuasaan sudah berkembang sejak zaman Yunani Kuno. Kesadaran tersebut lahir dari pengalaman praktik penyelenggaraan negara bangsa Yunani yang penuh penderitaan dan penindasan dalam bingkai *polis* (*city state)*atau "negara kota."Benih gagasan pembatasan kekuasaan penguasa sudah ditabur para pemikir dan penulis zaman Yunani Kunoseperti tercermin dalam karya Plato dan Aristoteles. Namun, sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa yang dikemukakan para penulis di atas masih merupakan gagasan yang bersifat sederhana sesuai dengan konteks kondisi lingkungan dan zaman.Gagasan pembatasan kekuasaan karya Plato dan Aristoteles belum memiliki wujud sebagai asas hukum atau prinsip kehidupan berbangsa dan bernegarayang ditorehkan secara tertulis dalam konstitusi (undang-undang dasar) seperti zaman sekarang.Sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa hasil karya para pemikir bangsa Yunani Kuno kemudian dikembangkan oleh berbagai macam bangsa di berbagai belahan bumi sampai dengan zaman sekarang sesuai dengan lingkungannya.

Dalam perspektif sejarah, pada awal pertumbuhannya, hakikat asas negara hukum sebagai sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasabelum dilembagakan atau ditorehkan dalam sistem ketatanegaraan dan sistem konstitusi seperti zaman sekarang. Sistem dan metode pembatasan kekuasaan yang dikemukakan para penulis dan pemikir Yunani Kunodalam karya-karyanyamerupakan gagasan (ide) semata-mata sebagai hasil perenungan (refleksi) yang mendalam dari para penulis tersebut sesuai dengan konteks dan kondisi zaman.Sistem dan metode pembatasan kekuasaan pada zaman dahulu tidak ditorehkan dalam konstitusi sebagai prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan organ-organ negara berdasarkan ruang lingkup fungsi dan wewenang maupun tugas.Sistem dan metode pembatasan kekuasaan tersebut belum dikonkritkan dalam sistem konstitusi tertulis yang menggambarkan sistem ketatanegaraan yang mendukung pelembagaan sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa seperti lazim dikenal di berbagai negara pada zaman sekarang. Sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa yang dikemukakan para ahli pikir zaman Yunani Kuno yang dalam bentuk gagasan cemerlang merupakan sumber ilham bagi para pemikir (penulis) zaman sekarang. Sudah barang tentu, dalam konteks gagasan pembatasan kekuasaan penguasa, eksponen utama yang pertama harus disebut adalah sang filosof besar sepanjang masa Plato.

Gagasan pembatasan kekuasaan lahir sebagai hasil karya pengembaraan intelektual para ahli dan penulis yang berkelindan dengan fakta empiris sesuai dengan konteks zaman Yunani Kuno. Ahli-ahli pikir zaman Yunani berhasil mengembangkan gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal sebagai karya intelektual. Ide tersebut timbul dari pengalaman empiris praktik penyelenggaraan negara zaman Yunani Kuno. Gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal bertitik tolak dari prinsip pembatasan kekuasaan penguasa seperti dituangkan

Plato dalam *Politea (The Republica), Politicos (the Statemen)* dan *Nomoi (the Law)*. Dalam Politea, Plato mengemukakan gagasan bentuk negara ideal sebagai negara yang bebas dari penguasa yang rakus dan jahat yang hanya perduli diri sendiri dengan berpedoman pada pembatasan kekuasaan dari aspek moralitas. Dalam bingkai gagasan negara ideal Plato, golongan filosof sebagai manusia arif bijaksana yang unggul dari segi moralitas dianggap sebagai contoh pemimpin (penguasa) yang cocok untuk memimpin negara. Alasannya, golongan filosof adalah golongan manusia dengan moralitas unggulan yang dianggap mengetahui hal terbaik atauterburuk bagi negara. Namun, cita negara ideal Plato tidak pernah dapat direalisir dalam kenyataan karenapemimpin ideal sesuai dengan gambaran Plato tidak pernah ditemukan dalam realitas.

Gagasan cita negara ideal Plato kemudian dilanjutkan oleh muridnya yakni Aristoteles. Gagasan negara ideal Aristoteles tertuang dalam karyanya berjudul *Politica*. Aristoteles melakukan metode pendekatan yang berbeda dari Plato mengenai bentuk negara ideal. Aristoteles melakukan pendekatan empiris dan komparatif dengan meneliti 158 (seratus lima puluh delapan) konstitusi negara kota Yunani.Metode pendekatan Aristoteles tersebut berbeda dari metode pendekatan kaum Sofis.Kaum Sofis memandang negara sebagai alat (instrumen) untuk mencapai tujuan manusia.Dalam pandangan Aristoteles, sifat-hakikat negara adalah bukan organisasi yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara seperti pandangan kaum Sofis yang dikemukakan di atas. Menurut Aristoteles, negara adalah suatu bentuk persekutuan hidup manusia atau persekutuan hidup politisyang dengan istilah lain disebut *polis*(negara kota).Frasa persekutuan hidup yang dipakai Aristoteles dalam menjelaskan sifat-hakikat negara menunjukkan perbedaan gagasan dengan kamu Sofis dan para penulis zaman moderen. Definisi Aristoteles tentang negara mengandung beberapa

elemen (unsur) yang mencerminkan orisinalitas gagasannya mengenai negara yang berbeda dari elemen-elemen negara zaman moderen.

Bagaimana sistem dan metode pembatasan kekuasaan yang ditawarkan Aristoteles untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan?Dalam gambaran cita negara ideal Aristoteles tercermin gagasan pembatasan kekuasaan dengan formula yang berbeda dari Plato. Aristoteles menawarkan formula bukan dengan pendekatan moralitas yang metafisis seperti metode pendekatan Plato. Aristoteles menawarkan formula dengan pendekatan yuridis dengan gagasan *negara berkonstitusi atau pemerintahan berdasarkan konstitusi*.Pemerintahan berdasarkan konstitusi (*politea*) adalah bentuk pemerintahan terbaik dalam pandangan Aristoteles. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi, hukum menjadi sumber kekuasaan penguasa agar pemerintahan para penguasa tertuju pada kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan segenap warga negara. Dalam pemerintahan berdasarkan konstitusi tersebut, hukum menjadi dasar dan landasan kehidupan bernegara. Hukum berlaku bagi pemerintah maupun bagi yang diperintah. Kedua belah pihak harus tunduk kepada hukum supaya masing-masing memiliki tenpat kedudukan hukum yang jelas dalam kehidupan bernegara. Jika hukum menjadi sumber kekuasaan penguasa, para penguasa wajib tunduk dan patuh kepada hukum sehingga hukum dapat menumbuhkan moralitas yang patut dipuji dan keadaban yang tinggi bagi para penguasa sebagai pemegang kekuasaan. Sebagai konsekuensinya, hukum dapat memberikan kepastian bagi kehidupan individu warga negara yakni kehidupan yang bebas dari penindasan dan kesewenang-wenangan penguasa.

Perbincangan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang dirintis para penulis bangsa Yunani berkembang sebagai diskursus negara hukum pada zaman moderen. Gagasan pembatasan kekuasaan penulis Yunani Kuno yang sudah disebut pada bagian lain kemudian

dikembangkan para pemikir negara hukum zaman moderen yang berasal dari Inggris seperti John Locke, Montesquieu dari Perancis dan Immanuel Kant, Julius F. Stahl,Scheltema, Lunshof dan lain-lain dari daratan Eropa.Sebagai hasilnya, pada tahap awal perkembangan, perbincangan negara hukum sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal zaman moderen hanya menjangkau benua Inggris, Eropa, Inggris dan benuaAmerika. Namun, dalam perkembangan terakhir, diskursus negara hukum sebagai diskursus tentang bingkai kehidupan bernegara ideal zaman moderen sudah menjadi fenomena umum-universal. Diskursus negara hukum menjadi bahan perbincangan hampir di seluruh belahan bumi terutama di negara dengan sistem hukum *Civil Law.* Selain negara-negara yang disebut di atas, diskursus negara hukum menjangkau benua Asia dan belahan bumi yang lain termasuk Indonesia.Asas negara hukum berkembang menjadi asas hukum yang bersifat umum-universal sehingga semua negara di dunia mengaku sebagai negara hukum demokratis atau negara demokrasi berdasarkan hukum. Fenomena tersebut merebak karena didorong berbagai macam faktor seperti (a) peningkatan perhatian terhadap lingkungan hidup, (b) kesehatan ibu dan anak, (c) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, (d) perkembangan teknologi dan (d) berbagai macam faktor yang lain. Sebagai akibatnya, gagasan pembatasan kekuasaan penguasa zaman sekarang berkembang semakin luas di seluruh bumi dalam berbagai sistem ketatanegaraan dan sistem konstitusi yang menghasilkan berbagai macam varian atau spesies negara hukum sesuai dengan konteks lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, sejarah, falsafah, sistem nilai masing-masing bangsa dan negara.

Suatu gagasan selalu dipengaruhi berbagai macam faktor ketika gagasan dikemukakan para pelopornya termasuk gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal yang disebut negara hukum. Sebagai konsekuensinya, setiap bangsa memiliki pandangan yang

berbeda tentang gambaran bingkai kehidupan bernegara ideal meskipun dengan nama (predikat) yang juga berbeda. Setiap bangsa memaknai frasa negara hukum sesuai dengan konteks sejarah, budaya, alam lingkungan masing-masing sehingga memiliki gambaran kehidupan bernegara ideal yang berbeda sesuai dengan konteks latar belakang sejarah, budaya, kondisi sosial, ekonomi, politik, falsafah, kondisi lingkungan alam dan lain-lain. Perbedaan latar belakang dan lain-lain seperti dikemukakan di atas mengakibatkan setiap bangsa memiliki pemahaman yang berbeda tentang sifat-hakikat, aspek, faset dan elemen-elemen negara hukum. Namun, pemaknaan yang berbeda tersebut memiliki maksud dan tujuan yang sama yakni gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang merupakan dambaan seluruh umat manusia dari segala abad dan sepanjang masa. Frasa negara kota (*city state* atau *polis*) adalah nama (predikat) bentuk kehidupan bernegara ideal zaman Yunani Kuno. Frasa *Civitas Dei* adalah nama (predikat) dan gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal Abad Pertengahan. Frasa negara-bangsa (*nation-state*) adalah nama (predikat) dan gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal dalam bingkai negara hukum demokratis atau negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) zaman sekarang.

Sistem dan metode pembatasan kekuasaan para penulis zaman moderen yang disebut terakhir berbeda dari sistem dan metode para penulis Yunani Kuno. Para penulis dari masa yang berbeda tersebut memakai sistem dan metode pembatasan kekuasaan yang berbeda. Metode pendekatan yang berbeda berkenaan dengan pembatasan kekuasaan penguasa terjadi karena perbedaan alam lingkungan, konteks zamanmaupun kompleksitas permasalahan dan tantangan kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara pada zaman Yunani Kuno dan zaman sekarang. Sudah barang tentu, perbedaan kompleksitas permasalahan mengakibatkan perbedaansistem, metode, elemen-elemen (unsur-unsur) dan formula

pembatasan kekuasaan penguasa yang berkembang zaman sekarang. Sistem dan metodeserta elemen-elemen pembatasan kekuasaan penguasa zaman sekarang menunjukkan gejala yang semakin kompleks (rumit). Kompleksitas berbagai aspek negara hukum secara serta merta membuat upaya merealisasikan bingkai dan kerangka kehidupan bernegara ideal dalam realitas kehidupan bernegara semakin sulit. Namun, kompleksitas aspek dan faset negara hukum tersebit justru membuat diskursus negara hukum semakin menarik diperbincangkan.

Dalam tahap perkembangan sekarang, dikursus negara hukum melahirkan tipe negara hukum generasi ketiga atau generasi mutakhir yang disebut negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasar atas hukum). Ada frasa lain yang sering dipakai para penulis dengan makna yang sama tetapi dari sudut pandang yang berbeda yakni negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Frasa negara hukum demokratis atau negara hukum kesejahteraan dipergunakan secara bergantian dalam berbagai tulisan tanpa penjelasan memadai. Sebagai akibatnya, para pemulamengalami kesulitan dan kebingungan memahami makna dan perbedaan kedua frasa tersebut. Perbedaan kedua frasa tersebut perlu untuk dijelaskan demi kejernihan akal pikiran. Frasa negara hukum demokratis mencerminkan gabungan doktrin kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kedua doktrin digabung menjadi satu kesatuan untuk mencegah kemungkinan kelahiran diktator proletariat.Doktrin kedaulatan rakyat tidak menjadi jaminan penyelenggaraan negara sungguh-sungguh berkiblat pada kepentingan rakyat.Doktrin kedaulatan rakyat berpotensi melahirkan penguasa diktator atas nama rakyat yang disebut diktator proletariat yang berkiblat pada kepentingan pribadi, keluarga atau golongan.Kemungkinan terjadi diktator proletariat atas nama rakyat harus dicegah dengan cara menggabungkan doktrin kedaulatan rakyat dengan doktrin kedaulatan hukum. Doktrin kedaulatan hukum mengikat kekuasaan penguasa atas nama rakyat dalam

wujud pembatasan kekuasaan berdasarkan norma-norma hukum supaya tidak lahir kediktatoran proletariat. Kekuasaan yang dijalankan atas nama rakyat harus dibatasi dengan norma-norma hukum yang dibentuk atas nama rakyat supaya kekuasaan tersebut tidak dipergunakan untuk menindas dan melanggar hak-hak rakyat sebagai sumber kekuasaan.

Dalam bingkai wawasan seperti dikemukakan di atas, frasa negara hukum demokratis condong pada pengertian yang bermakna suatu negara memberikan perhatian dan perlindungan terhadap hak-hak individu warga negara dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Pada satu sisi, negara hukum demokratis mampu memberikan perlindungan terhadap hak-hak hukum, politik dan kenegaraan individu warga negara. Namun, pada sisi lain, negara hukum demokratis lupa kepada kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum). Aspek kesejahteraan umum luput dari perhatian negara hukum demokratis karena yang diutamakan adalah kehidupan bernegara yang berkaitan dengan kemerdekaan dan perlindungan hak individu dalam bidang politik, hukum dan kenegaraan. Untuk memberikan perhatian yang sepadan terhadap segenap kebutuhan individu dan masyarakat, negara hokum demokratis harus dilengkapi dengan konsepsi negara hokum kesejahteraan. Frasa negara hukum kesejahteraan condong pada pengertian negara yang memberikan perhatian utama dan berorientasi pada kesejahteraan umum.Perbedaan makna *negara hukum demokratis*dengan *negara hukum kesejahteraan*seperti dikemukakan di atas perlu mendapat perhatian para pembaca karena seringkali terjadi kesalahpahaman pemula berkaitan dengan perbedaan makna kedua frasa tersebut. Optik (titik fokus) perbedaan makna frasa *negara hukum demokratis*dengan frasa *negara hukum kesejahteraan*terletak pada aspek tujuanyang berbeda yang sering tidak mampu dipahami para pemula yang baru belajar hukum.

Gambaran wawasannegara hukum yang berlaku umum yang disebut genus negara hukum telah digambarkan dalam paparan yang dikemukakan di atassecara singkat (*genus begrip*).[60]Genus negara hukum umum mengandung elemen dan prinsip kehidupan bernegara yang berlaku umum dan universal. Genus negara hukum dirintis Plato dan Aristoteles padazaman Yunani Kunobeberapa abad lalu.J.H. Rapar mengemukakan komentar tentang upaya Plato meristin gagasan negara hukum sebagai berikut "Citra negara harus dipulihkan kembali dan negara ideal hendaklah senantiasa dinampakkan serta diusahakan kehadirannya di tengah-tengah dunia inderawi ini."[61]Gagasan Plato dilanjutkan kemudian oleh Aristoteles dengan pola pikir dan formula yang berbeda. Kedua penulisdi atas telah menyumbangkan buah pikirannya yang cemerlang tentang diskursus negara hukum sebagai konsepsi bentuk kehidupan bernegara ideal.Ahmad Suhelmi mengemukakan komentar singkat mengenai sumbangsih kebudayaan Yunani Kuno termasuk sumbangsih Plato dan Aristoteles bagi perkembangan peradaban Eropa Barat dan belahan bumi yang lain sebagai berikut "Dari sudut pemikiran politik, gagasan Barat mengenai negara (*state*), kekuasaan, keadilan, demokrasi secara genealogis historis-intelektual berakar pada tradisi politik negara-negara kota (*city state* atau *polis*) zaman peradaban Yunani klasik itu."[62]Dalam makna yang sama seperti dikemukakan di atas, Edgar Bodenheimer mengemukakan komentar sebagai berikut ". . . *the Greek became the philosophical teachers of the Western world and Greek*

---

[60] Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum, Op. cit*., hlm. 1.

[61]J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Op. cit.*, hlm. 59).

[62]Ahmad Suhelmi, *Op. cit.*, hlm. 37.

philosophy a microcosm of world philosophy as a whole."[63]Genus negara hukum adalah produk peradaban Yunani Kuno meskipun negara hukum fenomena universal pada zaman sekarang dengan karakteristik yang berbeda pada tiap bangsa dan negara.

Pemikiran filosofis tentang negara hukum di dunia Barat terutama di Eropa Barat berakar dalam konsepsi negara hukum Yunani Kuno. Gagasan tersebut menyebar ke seluruh dunia dan mempengaruhi alam pikiran negara hukum Indonesia melalui bangsa Belanda yang menjajah Indonesia.Genus negara hukum melahirkan berbagai spesies negara hukum sebagai tipe negara hukum yang khusus. Spesiesnegara hukum khusus berlaku pada negara tertentu dengan karakteristik yang berbeda. Spesies negara hukum khusus berkembang di berbagai negara termasuk Indonesia karena setiap bangsa berupaya mengimplementasikan gagasan negara hukum sebagai konsepsi kehidupan bernegara ideal dalam realitas kehidupan bernegara sesuai dengan konteks budaya, tempat, sejarah, alam lingkungan, sistem ekonomi dan sistem nilainya. Sebagai contoh, spesies negara hukum Indonesia disebut negara hukum Pancasila dengan karakteristik yang berbeda dari spesies negara hukum di negara lain. Negara hukum Pancasila adalah spesies negara hukum dengan "cita rasa" Indonesia sesuai dengan falsafah negara Indonesia yakni Pancasila. Padmo Wahyono mengemukakan komentar tentang spesies negara hukum Indonesia sebagai berikut ". . . Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum . . . . dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian Negara Hukum pada umumnya (*genus begrip*) disesuaikan dengan keadaan di Indonesia."[64]

---

[63]Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence The Philosophy and Method of The Law* (Harvard University Press, Cambridge, Masscachusetts, USA, 1962), hlm. 1.

[64]Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, *Op. cit*.

Frasa Negara Hukum Pancasila ditulis dengan huruf kapital pada awal kalimat untuk menunjukkan karakteristik khusus Negara Hukum Pancasila.Karakteristik Negara Hukum Pancasila adalah identitas yang sekaligus menunjukkan perbedaannyadengan genus negara hukum umum. Asas negara hukum Pancasila adalah spesies dari genus negara hukum umum. Negara hukum Pancasila memiliki karakteristik dan unsur-unsur yang sama dengan genus negara hukum umum. Akantetapi,ada aspek khusus yang berbeda sebagai karakteristik negara Hukum Pancasila tersebut. Sebagai konsekuensinya, elemen dan prinsip genus negara hukum umum harus dipelajari dan dipahami lebih dahulu untuk memahami karakteristik spesies Negara Hukum Pancasiladengan memiliki karakteristiknya yang bersifat khusus. Uraian singkat tentang elemen dan karakteristik genus negara hukum umum yang dipaparkan dalam buku ini mengemban misi sebagai pengetahuan pengantar mengenai negara hokum. Pengetahuan tersebut berguna sebagai dasar-dasar pemahaman untuk mengkaji dan memahami karakteristik Negara Hukum Pancasilaspesies negara hukum bangsa Indonesia yang direncanakan untuk ditulis dalam buku lain.Sebagai gambaran umum, Negara Hukum Pancasila memiliki karakteristik yang diulas sepintas lalu dalam paparan di bawah sebagai gambaran yang bersifat umum.

Negara Hukum Pancasila memiliki ciri-ciri khusus yang berbeda dari genus negara hukum umum.Ciri-ciri khusus tersebut adalah karakteristik Negara Hukum Pancasila sebagai tipe negara hukum menurut versi bangsa Indonesia. Ada unsur tertentu yang membuat spesies negara hukum Pancasila berbeda dari genus negara hukum umum yakni landasan falsafahnya. Landasan falsafahNegara Hukum Pancasila adalah falsafah Pancasila. Falsafah Pancasila berbeda dari landasan falsafah negara hukum umum yangberkembang di benua Eropa yang berkarakter liberalis-individualis.Ciri khas Negara Hukum Pancasila adalah

landasan filosofiPancasila yang memiliki kandungan nilai-nilai yang berbeda dari falsafah negara hukum umum yang liberal-individual.Falsafah Pancasila memiliki pemikiran filosofi yang bersifat sinkretis. Pancasila menawarkan solusi jalan tengah di antara pemikiran sifat-hakikat manusiayang individualis dengan sifat-hakikat manusia yang kolektivis.Falsafah Pancasila memandang sifat hakikat manusia sebagai mahluk "*mono-dualis*" yakni sebagai mahluk individu dan sosial sekaligus.

Filosofi sifat-hakikat manusia seperti dikemukakan di atas merupakan sumber nilai-nilai konstitutif dan regulatif bagi nilai-nilai yang berlaku dalam Negara Hukum Pancasila sebagai bingkai kehidupan bernegara yang berbeda dari negara hukum yang berkembang di negara dan bangsa lain. Dalam fungsi konstitutif, Negara Hukum Pancasila tidak pernah ada tanpa keberadaan Pancasila. Alasannya, sumber nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam Negara Hukum Pancasilasebagai bingkai kehidupan bernegara bangsa Indonesia adalah nilai-nilai Pancasila. Negara Hukum Pancasila lahir dari kandungan nilai-nilai falsafah Pancasila yang bersifat unik yang berbeda dari nilai-nilai falsafah bangsa lain yakni nilai-nilai individualisme atau kolektivisme. Dalam fungsi regulatif, Pancasila berfungsi sebagai tolok ukur (batu penguji) sistem nilai dan asas-asas hokum yang tumbuh dan berkembang dalam Negara Hukum Pancasila sebagai bingkai kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia.Dalam Negara Hukum Pancasila,nilai-nilai keadilan social diuji dengan batu penguji nilai-nilai falsafah Pancasila. Nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila adalah nilai-nilai yang tidak boleh tumbuh dan berkembang dalam Negara Hukum Pancasila.

Sebagai model bingkai kehidupan bernegaraideal, negara hukum tidak mengenal bentuk final karena aspek dan faset negara hukum berkembang terus seiring dengan

perkembangan zaman. Sebagai konsekuensinya, perbincangan tentang elemen, aspek dan faset negara hukum akan berkembang terus mengikuti perkembangan zaman dan pemikiran umat manusia sebagai refleksi filosofis terhadap penyelenggaraan negara pada setiap masa. Berbagai elemen dan aspek serta faset negara hukum terus dimodifikasi oleh umat manusia sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Seiring dengan perkembangan zaman, umat manusia selalu menghendaki bingkai kehidupan bernegara yang lebih baik dari masa lalu sesuai dengan sifat hakikat dan kodratmanusia sebagai mahluk sosial (*zoon politikon*) yang selalu ingin hidup berkelompok. Namun, perkembangan zaman melahirkan berbagai macam persoalan dan kebutuhan umat manusia dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsadan bernegara sehingga problematika negara hukum ikut berkembang.Salah satu kebutuhan umat manusia yang terus-menerus mengalami perkembangan berkenaan dengan aspek kesejahteraan dan penyelenggaraan negara humanis,sosialis dan populis dalam bingkai rezim pemerintahan demokratis.

Aaspek dan faset negara hukum dapat berkembang zaman setiap saat sesuai dengan perkembangan zaman. Namun, ada aspek negara hukum yang tidak pernah berubah dari dahulu sampai dengan sekarang. Perkembangan zaman tidak pernah mengubah hakikat diskursus negara hukum sebagai bingkai bentuk kehidupan bernegara ideal yang berkenaan dengan pembatasan kekuasaan penguasa. Sebagai model kehidupan bernegara ideal, hakikat negara hukumselalu berklenaan dengan pembatasan kekuasaan penguasa untuk mencegah kesewenang-wenangan dan penindasan dalam rangka perlindungan hak-hak individu. Prinsip tersebutmasih tetap sama dari dahulu sampai dengan sekarang. Pembatasan kekuasaan sebagai “intisari” atau “jantung" diskursus negara hukum demokratis memiliki tujuan supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara.Setiap umat

manusia diharapkan dapat hidup secara layak sesuai dengan harkat dan martabatnya dalam bingkai negara hukum karena ada pembatasan kekuasaan penguasa. Sistem, metode dan elemen pembatasan kekuasaan penguasa akan selalu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Akan tetapi, sifat-hakikat dan tujuan pembatasan kekuasaan penguasa adalah tetap sama dalam bingkai negara hukum. Dalam perkembangan terakhir, sistem dan metode serta elemen pembatasan kekuasaan penguasa dilembagakan secara permanen dalam bentuk sistem dan metode pendistribusianfungsi, wewenang dan tugas organ-organ negara yang diatur dalam konstitusi. Sistem dan metode serta elemen pembatasan kekuasaan penguasa tersebut ditorehkan (dicantumkan) dalam konstitusi dengan berlandaskan pada falsafah bangsa dan negara masing-masing.

B.Konsepsi Bentuk Negara Ideal Dalam Bingkai Pemikiran Plato

Bangsa Yunani Kuno mencintai ilmu pengetahuan lebih daripada bangsa-bangsa lain di muka bumi sehingga bangsa tersebut menjadi pelopor dalam ilmu pengetahuan.Bangsa Yunani memiliki kultur yang baik berkenaan dengan ilmu pengetahuan karena bangsa Yunani Kuno adalah bangsa pemikir.Sebagai bangsa yang cinta ilmu pengetahuan dan filsafat, diskursus negara hukum lahir dan tumbuh dalam kultur bangsa Yunani Kuno.Benih diskursus negara hukum zaman moderen sudah ditabur dalam diskursus bentuk negara ideal pada zaman Yunani Kuno.Dalam lingkungan peradaban bangsa Yunani Kuno (Yunani klasik)lahirseorang ahli pikir (filosof) besar sepanjang masa yakni Plato. Platoadalah pelopor pertama yang memperbincangkan konsepsi bentuk kehidupan bernegara idealdalam bingkai sistem dan metode pembatasan kekuasaan (penguasa).Pada masa tersebut,frasa negara

hukum belum dikenal.[65]Plato adalah ahli pikir bangsa Yunani Kuno yang dapat dipandang sebagai perintis (pelopor)diskursus negara hukum dan gagasan tersebut kemudian dilanjutkan muridnya yakni Aristoteles. Kedua filosof besar bangsa Yunani Kuno yang disebut di atas dapat dipandang sebagai peletak dasar (pondasi) diskursus negara hukumzaman moderen sebagai model bentuk kehidupan bernegara ideal.

Plato adalah filosof pertama yang menggagas perbincangan tentang diskursus bentuk kehidupan bernegara ideal. Dikursus bentuk negara ideal yang digagas Plato disebut diskursus negara hukum di kemudian harimeskipun penulis tersebut tidak pernah memakai frasa negara hukum. Gagasan Plato tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dituangkan dalam karyanya berjudul *Politea*yang dilanjutkan dengan karya berjudul *Politicos* dan *Nomoi*.[66]Gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal Plato bersifat sederhanadan perbincangan tersebut berlangsung dalam ranah perbincangan filsafat. Perbincangan bentuk kehidupan bernegara ideal yang dirintis Plato adalah cikal-bakal perbincangan bingkai kehidupan bernegara ideal yang masih terus berlangsung sampai dengan sekarang. Dalam perspektif paparan singkat di atas, jasa Plato sebagai peletak dasar (pelopor) diskursus bentuk kehidupan bernegara ideal yang sekarang disebut diskursus negara hukum sungguh tidak dapat ditandingi penulis lain. Karya-karya Plato tentang bentuk negara ideal bermanfaat sebagai sumber ilham (insipirasi) bagi para penulis yang lahir kemudian sampai dengan sekarang. Dalam posisi sebagai pelopor (perintis) diskursus kehidupan bernegara ideal,

---

[65] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta, 1992) hlm. 66.

[66]J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta, 1980), hlm. 10.

sumbangsih Plato berkaitan dengan diskursus negara hukum, ilmu pengetahuan maupun filsafattidak dapat ditandingi para penulis lain baik sampai dengan sekarang.

Gagasan Plato tentang bentuk kehidupan bernegara ideal ditandai dengan karakteristik kekuasaan penguasa yang bersifat terbatas. Pembatasankekuasaan tersebut bertujuan untuk mencegah penguasa melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan bertindak sewenang-wenang. Gagasan Plato di kemudian hari berkembang dilanjutkan Aristoteles dan menjadi diskursus negara hukum yang menjadi fenomena universal di seluruh belahan dunia terutama di negara-negara dengan sistem hukum *Civil Law* baik di benua Eropa maupun Asiatermasuk Indonesia.Gagasan utama kerangka kehidupan bernegara ideal yang dikemukakan Plato dan Aristoteles pada zaman dahulu masih tetap sama dengan gagasan utama diskursus negara hukum zaman sekarang yakni pembatasan kekuasaan penguasa. Akan tetapi, karakteristik,elemen,aspekdan landasan falsafah kerangka kehidupan bernegara ideal Plato dan Aristoteles beberapa abad lalu berbeda dari karakteristik,elemen dan aspek kerangka kehidupan bernegara ideal zaman sekarang yang disebut negara hukum. Pokokpendirian,elemen dan landasan falsafah kerangka kehidupan bernegara ideal zaman sekarang berbeda daripokok pendirian,elemen dan landasan falsafah kehidupan bernegara ideal dalam perspektif pemikiran Plato dan Aristoteles meskipun sifat hakikatnyatetap samayakni pembatasan kekuasaanseperti dikemukakan.

Gambaran kerangka kehidupan bernegara ideal zaman sekarang bukan hanya perbincangan di kalangan intelektual dan filosof seperti pada zaman Plato dan Aristoteles.Pada zaman Yunani Kuno, diskursus kerangka kehidupan bernegara ideal bersifat terbatas di kalangan para penulis dan ahli pikir. Namun, zaman sekarang, perbincangan kerangka kehidupan bernegara ideal yang disebut negara hukum sudah memasuki tataran

praksis dengan spektrum wilayah cakupan dan dimensi yang lebih luas karena melibatkan segenap eksponen kehidupan bernegara baik penguasa maupun masyarakat.Spektrum wilayah perbincangan diskursus negara hukum zaman moderen terus berkembang karena diskursus tersebut sudah menjadi kebutuhan segenap umat manusia pada zaman sekarang. Negara hukum telah menjadi semacam "benteng pertahanan" mempertahankan diri dan sekaligus "tameng" menutupi perbuatan. Namun, pada sisi lain, negara hukum sekaligus menjadi landasan perjuangan (perlawanan) melawan penguasa yang sewenang-wenang yang menindas.Dalam konteks perbincangan di atas, karya-karya Plato tentang kerangka kehidupan bernegara ideal masih dapat dirasakan manfaatnya sampai sekarang. Pada zamannya, karya Plato tentang kerangka kehidupan bernegara ideal tersebut tidak pernah dipandang dan dihargai sama sekali oleh bangsa Yunani pada zaman dahulu. Von Schmid mengemukakan komentar singkat tentang sikap sinismebangsa Yunani Kuno yang tidak menghargai karya Plato sebagai berikut "Dalam zamannya sendiri, pikiran Plato itu hanya dianggap sebagai permainan pikiran saja dari kaum penganggur yang sok, tetapi di masa kemudiannya pikiran itu mempunyai nilai dan arti yang mahabesar bagi kebudayaan dan pembangunan."[67]

Kerangka kehidupan bernegara ideal yang dirintis Plato adalah titik tolak pengembangan diskursus kerangka kehidupan bernegara ideal zaman moderen yang lebih terkenal dengan nama diskursus negara hukum. Elemen,aspek dan fasetnegara hukum sudah berkembangdengan pesat dan kompleks pada zaman sekarang. Prinsip dan elemen-elemen negara hukum sebagai kerangka kehidupan bernegara ideal dipergunakan sebagai tolok-ukur untuk menilai kelayakan praktik penyelenggaraan negarapada zaman moderen. Praktik

[67]J.H. Rapat, *Filsafat Politik Plato, Op. cit*., hlm. 22.

penyelenggaraan negara yang dianggap ideal adalah praktik penyelenggaraan negara yang sesuai dengan prinsip dan unsur-unsurnegara hukum. Pada pihak lain, praktik penyelenggaraan negara yang tidak ideal adalah praktik penyelenggaaan negara yang tidak sesuai dengan prinsip dan unsur-unsur negara hukum. Wawasan negara hukum telah menjadi tolok ukur (parameter) praktik penyelenggaraan negara ideal di hampir semua negara dan belahan bumi seperti di benua Amerika, Eropa, Asia termasuk Indonesia maupun benua Afrika. Namun, secara material belum semua negara-negara demokratis mempraktikkan elemen-elemen negara hokum dalam relaitas.Konsepsi negara hukum yang semula merupakan gagasan kerangka kehidupan bernegara ideal dan cita-cita yang bersifat metafisispada zaman Yunani Kuno berkembang dan berubah wujud menjadi diskursus praksis kehidupan bernegaradan praktik penyelenggaraan negara pada zaman sekarang.

Gagasan Plato tentang kerangka kehidupan bernegara ideal yang dikenalsebagai negara hukum pada zaman sekaranglahir dari kondisi praktik penyelenggaraan negara yang buruk di bawah rezim pemerintahan otoriter. Penguasa Yunani Kuno rakus dan haus kekuasaan. J.H. Rapar mengemukakan komentar tentang kondisi praktik penyelenggaraan negara pada zaman Yunani sebagai berikut "Namun, sebelum Plato bergabung dengan mereka, ia telah menyaksikan sepak terjang kelompok tiga puluh *tyrannoi* yang sudah berubah menjadi diktator yang sangat kejam dan jahat. Mereka bertindak sewenang-wenang, haus kuasa, tidak bermoral dan rakus akan harta kekayaan."[68]Setelah rezim kelompok tiga puluh tumbang dan *tyrannoi* tersingkir dari panggung politik, demokrasi dipulihkan kembali di Athena. Akan tetapi, justru pada masa pemerintahan demokratis, Socrates ditangkap dan dihukum mati dengan tuduhan menyesatkan generasi muda. Plato kecewa melihat praktik

[68]*Ibid*., hlm. 58.

demokrasi Athena yang menelan korbanSocrates gurunya. Kematian Socrates menimbulkan kekecewaan yang dalam di hati Plato.Kekecewaan Plato terhadap praktik demokrasi Athena yang merenggut nyawa Socrates dipaparkan J.H. Rapar dengan baik sebagai berikut:

> "Plato kecewa menyaksikan bagaimana negara telah djadikan alat untuk memuaskan keinginan para penguasa. Ia juga melihat betapa buruknya sistem pemerintahan yang ada pada masa itu. Kekecewaan yang lahir dari pengalaman yang pahit dalam situasi dan kondisi yang demikian itu telah mendorong Plato untuk memikirkan dan merenungkan dengan sungguh-sungguh mengenai apa sebenarnya negara itu dan bagaimana negara itu ada serta apa tugas dan kewajiban para penguasa dan warga negara yang baik dan bertanggung jawab."[69]

Kekecewaan Plato terhadap praktik penyelenggaraan negara Athena karena pemerintah (penguasa) yang tidak perduli terhadap keadilan dan kebenaran menjadi pemicu yang mendorong kelahiran karya besar *Politea*.Dalam *Politea,* Plato mencetuskan gagasan tentang bentuk kehidupan bernegara idealsebagai model yang dapat berguna sebagai cermin untuk membangun dan memperbaiki kondisi praktik penyelenggaraan negara Athena yang otoriter dan sewenang-wenang seperti dikemukakan di atas. Kees Bertens menggambarkan maksud dan tujuan karya Plato sebagai berikut:

> "Filsafat Plato memuncak dalam uraian-uraiannya mengenai negara. Latar belakang bagi uraian-uraian ini adalah pengalaman yang pahit mengenai politik Athena yang sudah disebut di atas. Seluruh keaktifan Plato mesti dianggap sebagai usaha untuk memperbaiki keadaan negara yang dirasakan buruk. Baik pendirian Akademia di Athena maupun percampuran tangan dalam politik Sisilia mempunyai tujuan itu. Demikian juga karya karangan Plato mengindahkan maksud yang sama."[70]

Pengalaman Plato berkenaan dengan praktik penyelenggaran negara Athena yang buruk dan otoriter mempengaruhi dan menjadi titik tolak serta ukuran mengembangkan gagasan kerangka kehidupan bernegara ideal dengan karakteristik yang manusiawi, damai dan harmonis. Dalam *Politea,* Plato memaparkan gagasankerangka kehidupan bernegara

[69] *Ibid.*

[70] Kees Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani* (Yogjakarta, 1994), hlm. 115.

ideal yang bertolak belakang dengan kondisi negara Athena.Gagasan Plato tentang kerangka kehidupan bernegara ideal sebagai pedoman praktik penyelenggaraan negara pada tataran empiris bertitik tolak dari wawasan filsafatPlato yang bersifat metafisis. Secara dominan, pemikiran filsafat Plato yang metafisis mempengaruhi gagasan dan gambaran bentuk kehidupan bernegaraideal sesuai dengan konteks zaman Yunani Kuno.Akan tetapi, sudah barang tentu, gagasan Plato tentang bentuk kehidupan bernegara ideal tidak hanya ditentukan dan dipengaruhi oleh pemikiran filsafat yang bersifat metafisis belaka. Akan tetapi,berkaitan atau berkelindan dengan pengalaman masa laluPlato yang kecewaterhadap praktik penyelenggaraan negara Athena.

Dalam bingkai gagasan bentuk kehidupan bernegaraideal versi Plato, unsur kekuasaan dipandang bukan unsur utama negara yang perlu mendapat perhatian dalam porsi yang cukup besar.Alasannya, dalam pandangan Plato, negara adalah bukan organisasi kekuasaan sehingga unsur kekuasaan tidak perlu mendapat perhatian yang penting dalam karya-karyanya tentang bentukkehidupan bernegara ideal.Plato mengulas bentuk praktik penyelenggaraan negara ideal bukan dengan bertitik tolak dari sifat hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan. Plato tidak mengikuti pandanganinstrumental mengenai sifat-hakikat fungsi negara sebagai alat kekuasaan.Pandangan instrumental tentang negara yang menganggap kekuasaan sebagai unsur utama negara dikembangkan kembali oleh para penulis zaman moderen seperti Logeman dan Kranenburg di kemudian hari.Menurut pandangan Plato, unsur utama negara yang perlu mendapat perhatian dalam kerangka kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal bukan kekuasaan negara tetapi hubungan harmonis di antara warga negara. Menurut Plato, hubungan yang terjalin di antara warga negara adalah hubungan yang tidak bersifat konfliktual seperti dikembangkan

tesis Thomas Hobbes yang terkenal dengan *homo homini lupus* dan *bellum omnium contra omnes*. Dalam pandangan Plato, hubungan warga negara harus merupakan hubungan yang "harmonis" dan penuh "kekeluargaan" seperti suatu keluarga. Hubungan harmonis dan kekeluargaan yang terjalin di antara warga negara adalah hal utama dan paling penting sebagai ciri khas bentuk negara ideal versi Plato.

Dalam bingkai gagasan kerangka kehidupan bernegara ideal versi Plato, unsur kekuasaan negara yang memiliki sifat memaksadihindari sedapat mungkin.Alasannyasederhana dan dapat dengan mudah dipahami yakni individu adalah subjek yang membentuk negarasehingga kepentingannya harus dilayani negara. Motif dan tujuan umat manusia membentuk negara adalah kesejahteraan hidup sebagai kepentingan semua warga negara.Motif dan tujuan negara dibentuk harus tetap menjadi nomor satu yang perlu diperhatikan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam pandangan bentuk negara ideal Plato, kebersamaan yang harmonis dan kekeluargaanyang terjalin di antara warga negara terbentuk bukan karena faktor paksaan penguasa (negara).Akan tetapi, faktor kepentingan bersama yang menjadi sumber motivasi untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan hidup bersama yang beraneka-ragam yang tidak mungkin dipenuhi masing-masing.Motif dan tujuan memenuhi kebutuhan hidup bersama mendorong setiap individu berupaya saling membantu sesuai dengan bakat dan kemampuan masing-masing supaya tercapai tujuan hidup bersama.Ikatan kekeluargaan yang terjalin di antara warga negaraberdasarkan motif memenuhi kebutuhan hidup bersama adalah ikatan harmonis dalam bingkai semangat persaudaraan dan kekeluargaan. Plato menghendaki ikatan yang terjalin di antara sesama warga negara seperti ikatan keluarga yang harmonis dan damai.Henry J.

Schmandt mengemukakan gambaran ikatan kekeluargaan di antara warga negara menurut versi Plato sebagai berikut:

> "Negara merupakan entitas yang terdiri dari bagian-bagian yang berbeda yang saling melengkapi dan saling bergantung dan bertindak bersama-sama dalam mengejar tujuan bersama. Luka bagi siapapun adalah luka bagi semua. Jika salah satu anggota dalam kelompok ini melarat atau terluka, kesehatan seluruh anggota masyarakat juga berkurang."[71]

Kebersamaan yang terjalin di antara warga negara yang digambarkan dalam kutipan di atas bersifat totalitas. Luka seseorang dianggap sebagai luka dan derita bersama. Kalimat di atas dapat menggambarkan dengan tepat karakteristik ikatan harmonis yang terjalin di antara warga negara. Gambaran suasana kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang harmonis, rukun dan damaiseperti dikemukakan di atas adalah suasana kehidupan bernegara ideal yang didambakan Plato.Kehidupan bernegara yang harmonis dan ideal di antara sesama warga negaraterjalin dalam suatu hubungan yang erat dalam suka dan duka seperti keluarga.Gagasan kehidupan bernegara ideal yang rukun dan bersifat kekeluargaan tersebut bertolak belakang dengan praktik penyelenggaraan negara Athena yang buruk dan tragis seperti dialami Plato. Gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal tersebut tidak pernah dialami Plato pada masa kehidupannya di Athena. Gagasan tentang ikatan kekeluargaan yang harmonis di antara warga negara berkaitan erat dengan pengalamantragis yang dialami Platopada masa lalu berkaitan dengan kematian Socrates. Plato mengalami praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara di Athena di bawah rezim pemerintahan *tyrannoi*yang otoriter maupun setelah kejatuhan *tyrannoi*. Penguasa Yunani Kuno yang haus kekuasaan melahirkan praktik penyelenggaraan negara

[71]Henry J. Schmandt, *Op. cit*., hlm. 62.

yang burukdan otoriter sertasewenang-wenangsehingga mengakibatkan kehidupan bernegara yang diwarnai dengan penindasan.

Apa sebab Plato mendambakan hubungan harmonis terjalin di antara warga negara? Gagasan Plato tentang bentuk kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal dalam ikatan harmonis dan kekeluargaandi antara sesama warga negara seperti sudah dikemukakan dapat dipahami jika dikaitkan dengan ajaran Plato tentang proses pertumbuhan (asal-mula) negara. Argumentasi Plato mengenai proses pembentukan (asal-usul) negara berkaitan erat dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan umat manusia sebagai mahluk sosial (*zoon politicon*). Kebutuhan tersebutmerupakan motif pembentukan negara. Plato memaparkan teorinya tentang pembentukan (asal-mula) negara dengan bertitik tolak dari kebutuhanumat manusia. Kebutuhan umat manusia adalah faktor dan titik tolak yang mendorongmanusia membentuk persekutuan hidup keluarga dan desa yang diakhiri dengan pembentukan bentuk persekutuan hidup negara.Menurut Kees Bertens, alasan manusia membentuk negara dalam bingkai ajaran Plato adalah alasan (motif) ekonomis.[72]Motif ekonomis yang dimaksud adalah kebutuhan hidup manusia yang beraneka ragam yang tidak selalu dapat dipenuhi masing-masing.Aneka ragam kebutuhan tidak dapat dipenuhi individu jika hanya mengandalkan kemampuan sendiri. Secara alamiah, setiap individu memiliki bakat dan kemampuan yang berbeda. Perbedaan bakat dan kemampuan menunjukkan keterbatasanindividu sehingga seseorang yang cocok untuk suatu pekerjaan belum tentu cocok untuk pekerjaan yang lain. Bakat dan kemampuan yang berbedamenunjukkan keterbatasan alamiah untuk memenuhi kebutuhan masing-masing. Dengan bakat dan

[72]Kees Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani* (Kanisius, Yogjakarta, 1994), hlm. 117.

kemampuan yang terbatas, seseorang tidak dapat memenuhi keinginan dan kebutuhannya tanpa bantuan orang lain.

Bakat dan kemampuan yang terbatas membuat setiap individu harus bersedia bekerja sama dengan orang lain supaya kebutuhannyaterpenuhi. Kebutuhan tersebut tidak mungkin terpenuhi tanpa kerjasama. Kemauan bekerja sama dengan orang lain membentuk ikatan kekeluargaan yang harmonis berdasarkan kehendak bersama untuk mencapai tujuan bersama. Pada akhirnya, kerja sama di antara individuwarga negara membuat kebutuhan setiap orang dan kebutuhan bersama dapat terpenuhi.Kees Bertens mengemukakan komentar tentang gagasan Plato berkenaan dengan pembentukan negara sebagai berikut:

> "Manusia membutuhkan sesamanya. Jika petani membikin bajak dan cangkul sendiri, pakaian sendiri dan lain sebagainya, ia hampir tidak mempunyai waktu untuk mengolah tanah. Apalagi tidak semua manusia mempunyai bakat untuk tugas yang sama. Orang satu lebih cocok dengan pekerjaan ini, orang lain lebih cocok dengan pekerjaan lain. Oleh karenanya perlulah suatu "spesialisasi" dalam bidang pekerjaan; petani-petani, tukang-tukang tenun, tukang-tukang sepatu, tukang-tukang kayu, tukang-tukang besi, gembala-gembala, pedagang-pedagang dan lain-lain."[73]

Plato mengemukakan manusia membutuhkan sesamanya supaya dapat memenuhi kebutuhan hidup dan meraih cita-citanya. Tesis membuktikan sifat dan hakikat manusia sebagai mahluk individu dan sosial yang secara naluri memiliki kebutuhan untuk berkomunikasi dengan orang lain. Kebutuhan berkomunikasi membuka jalan untuk bekerja-sama dengan orang lain supaya kebutuhan bersama dapat terpenuhi. Kerja sama di antara individu tercapai jika setiap orang mau dan bersedia membantu orang lain yang sekaligus membantu dirinya.Dengan bakat dan kecakapan yang berbeda-beda yang pada dasarnya membuktikan keterbatasan kemampuan manusia, setiap individu tidak mungkin memenuhi

[73]*Ibid.*

kebutuhannyaberdasarkan upaya dan kemampuannya sendiri. Kondisi keterbatasan setiap manusia menjadi alasan dan faktor untuk bekerja-sama. Dalam konteks kerja-samadalam rangka memenuhi kebutuhan bersama, setiap individu memiliki tugas (peran) yang berbeda sesuai dengan bakat dan kemampuannya.Kemampuan yang berbeda membuat seseorang membutuhkan orang lainuntuk menjalin kerja sama demi tujuan bersama. Kebutuhanbersama dapat terpenuhi dalam suatu kerja sama di antara individu-individu yang berbeda bakat dan kemampuannya.

Kerja sama terjadi bukan karena didorong oleh faktor kekuasaan yang terorganisiryang bersifat memaksa (negara).Naluri untuk memenuhi kebutuhan hidup bersamaadalah faktor pendorong yang membuat setiap individu bersedia bekerja sama dengan orang lain. Kerja sama diawali dari sikap toleran untuk menerima kelebihan dan kekurangan orang lain sebagai mitra kerja sama. Sikap toleran adalah dasar untuk membangun kerja sama. Untuk mencapai kesepakatan, setiap individu harus bersedia melepaskan egonya dan berupaya memahami kelebihan dan kekurangan orang lain supaya kedua pihak yang bekerja sama mencapai titik kesepakatan. Kemampuan melepas ego dimiliki oleh hanya orang-orang yang arifdan bijaksana. Kearifan dan kebijaksanaan terdapat hanya pada orang-orang yang berbudi pekerti yang baik. Sebagai konsekuensinya, setiap orang harus mendapat pendidikan moral dan budi pekerti yang baik supaya dapat menjadi manusia yang arif dan bijaksana. Ikatan kerja sama di antara warga negara sebagai mahluk yang arif dan bijaksana mencerminkan kualitas manusia unggulanyang mendapat pendidikankhusus untuk menjadi orang yang berbudi pekerti luhur.Pada akhirnya, bingkai kerja sama di antara orang-orang yang arif dan bijaksana berkembang menjadi ikatan

kehidupan bernegara. Plato mengemukakan gagasannya tentang pembentukan negara dengan gambaran sebagai berikut:

> "Negara, saya katakan muncul karena kebutuhan manusia, tidak ada orang yang bisa mencukupi dirinya, tetapi semua dari kita memiliki banyak keinginan . . . dan (karena) banyak orang dibutuhkan untuk memenuhi keinginan-keinginan tersebut, ada yang bertugas sebagai penolong atas yang lain, dan ketika para mitra dan penolong ini berkumpul dalam satu wilayah, maka kumpulan orang-orang inilah yang disebut negara."[74]

Dalam bingkai proses pembentukan negara karena faktor kebutuhan hidup, ikatan kerja sama yang terjalin di antara individu bukan ikatan yuridis yang bersifat kontraktual seperti tesis tokoh-tokoh aliran hukum kodrat Thomas Hobbes, John Locke dan J.J. Rosseau.Dalam bingkai teori pembentukan negara Plato, ikatan kerja sama di antara individu adalah ikatan yang mulia dan luhur. Ikatan tersebut terjalin berdasarkan ikatan bathin atas dasar semangat kerja-sama untuk memenuhi kebutuhan bersama. Kerja sama yang terjalin di antara di antara individu begitu harmonis dan indah bagaikan ikatan kerja sama di antara orang-orang yang bersaudara dalam keluarga.Demikianlah gambaran ideal Plato mengenai karakteristik ikatan harmonis di antara individu warga negara dalam bingkai kehidupan bernegara yang ideal sesuai dengan cita-citanya.Gambaran bentuk negara ideal tersebut dapat dikemukakan dengan cara lain tetapi dengan maksud yang sama seperti dimaksud oleh Plato yakni negara yang menyerupai ikatan keluarga.Ikatan harmonis di antara individu warga negara yang bagaikan hubungan keluarga seperti dipaparkan di atas menggambarkan perspektif pemikiran Plato tentang karakteristik negara yang bersifat organis. Plato membayangkan negara sebagai suatu organisma sehingga setiap elemen dalam negara memiliki hubungan erat.

---

[74]Henry J. Schmandt, *Op. cit.*, hlm. 61.

Apa fungsi negara sebagai komunitas umat manusia yang diandaikan sebagai keluarga dalam bingkai pemikiran organis Plato? Untuk memahami fungsi negara sebagai komunitas umat manusia berdasarkan ikatan harmonis seperti keluarga dalam bingkai ajaran asal mula negara Plato,wawasan yang perlu diketahui lebih dahulu adalah ajaran tentang pertumbuhan negara (asal-mula negara) menurut versi Plato.Dalam rangka menggambarkan pandangan Platotentang negara yang bersifat organis, J. H. Rapar mengemukakan komentar yang tepat sebagai berikut "Bagi Plato, asal mula negara dimulai dengan keinginan dan kebutuhan manusia yang begitu banyak dan beranekaragam yang tidak terpenuhi dan terpuaskan oleh kekuatan dan kemampuan diri sendiri."[75]Keinginan dan kebutuhan manusia yang tidak dapat terpenuhi masing-masing mendorong inividu-individu membentuk negara sebagai ikatan kekeluargaan. Pandangan Plato tentang asal mula negara dan alasan membentuknegara tercermin dengan jelas dalam pernyataan Plato yang mengemukakan negara dibentuk manusia dan bukan oleh kekuatan gaib seperti lazim dipahami pada zaman Yunani Kuno (teori teokratis).[76]Gagasan Plato tentang asal mula pembentukan negara berbeda dari pandangan yang berkembang pada zaman Yunani Kuno yakni ajaran teokratis yang menganggap negara terbentuk karena faktor kekuatan gaib (kekuatan adikorati).

Tesis Plato tentang asal mula negara pembentukan negara adalah titik tolak untuk membuat penafsiran gambaran kerangka kehidupan bernegara ideal menurut versi filosof tersebut.Menurut Plato, negara yang dibentuk individu-individu umat manusia berfungsi sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan manusia yang beraneka ragam. Negara adalah alat yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan umat manusia yang beraneka ragam

[75] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit.,* 56-57.

[76]*Ibid.*

yang tidak mungkin dapat dipernuhi masing-masing tanpa kerja sama. negara adalah wadah untuk bekerja sama dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup umat manusia. Sebagai entitas yang dibentuk umat manusia untuk memenuhi kepentingannya, negaraharus mengabdi kepada tujuan umat manusia sebagai subjek yang membentuk negara. Negara tidak memiliki kepentingan sendiri selain kepentingan individu-individu yang membentuk negara. Sudah barang tentu, dengan gambaran karakteristik negara tersebut, tujuan negara bergantung pada dan ditentukan oleh tujuan hidup individu-individu warga negara yang membentuk (mendirikan) negara. J. H. Rapar mengemukakan komentar singkat tentang relasi tujuan umat manusia sebagai subjek pembentuk negara dengan tujuan negara sebagai berikut ". . . bagi Plato tujuan negara sinkron dengan tujuan hidup manusia yaitu kesenangan dan kebahagiaan warganya."[77] Kesenangan dan kebahagiaan warga negara dianggap sudah tercapai jika segenap kebutuhan individu warga negara dapat terpenuhi.

Instansi yang bertugas (berkewajiban)menyelenggarakan kesenangan dan kebahagiaan individu sebagai subjek pembentuk negara adalah negara (pemerintah). Jika kebutuhan segenap individu terpenuhi, setiap warga negara dapat menikmati kedamaian, kebahagiaan dan kesejahteraandalam kehidupanbernegara sebagai bentuk kehidupan bersama.Dalam upaya memenuhi kesenangan dan kebahagiaan hidup warga negara, negara harus berfungsi dengan baik supaya keinginan dan kebutuhan hidup individu segenap warga negara sebagai subjek pembentuk negara dapat terpenuhi dengan baik dan layak. Dalam hubungan dengan wawasan yang dikemukakan di atas, J. H. Rapar membuat komentar singkat sebagai berikut ". . . negara haruslah dilihat sebagai suatu sistem pelayanan yang mengharuskan setiap warga negara secara bertanggung jawab saling mengisi, saling

[77]*Ibid.*, hlm.56.

memberi dan menerima, saling menukar jasa, saling memperhatikan kebutuhan sesamawarga dan saling membangun."[78]Gambaran negara sebagai komunitas umat manusia seperti digambarkan dalam kutipan di atasadalah gambaran negara ideal yang dipenuhi kebaikan dan kebajikan seperti suatu keluarga. Dalam pandangan Plato, negara ideal adalah komunitas etikal yang bertujuan mencapai kebajikan maupun kebaikan umat manusia sebagai subjek yang membentuk negara dan bukan sebagai organisasi kekuasaan seperti dipahami para penulis zaman moderenseperti Logeman dan Kranenburg.Tujuan akhir yang hendak dicapai negara ideal Plato adalah kesejahteraan segenap individu atau segenap warga negara sebagai subjek yang membentuk negara. J.H. Rapar mengemukakan komentar tentang tujuan akhir negara ideal Plato secara singkat sebagai berikut "Jika tujuan negara ialah kesenangan dan kebahagiaan hidup manusia maka itu berarti bahwa tugas negara ialah mengupayakan kesenangan dan kebahagiaan itu dan dengan demikian fungsi negara yang paling menonjol ialah fungsi kesejahteraan."[79]

Apakah terbuka kemungkinan lahir penguasa yang sewenang-wenang dalam bingkai negara ideal Plato?Apa upaya yang dapat ditempuh mencegah kehadiran penguasa sewenang-wenang yang membuat negara menyimpang dari fungsinya yakni memenuhi kebutuhan umat manusia sebagai subjek pembentuk negara? Problematika yang terkandung dalam pertanyaan di atas dijawab Plato secara singkat dan pendek. Pendidikan sistematis adalah kunci melahirkan calon-calon penguasa yang bermoralunggulan yang layak dipercaya memimpin negara. Pendidikan sistematis dianggap Plato sebagai metodeampuh dan efektif melahirkan pemimpin negara yang baik dan bermoral tinggi yang dapat mencegah kelahiran

[78]*Ibid.*

[79] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Op. cit*., hlm. 63.

penguasa yang rakus dan sewenang-wenang. Dalam bingkai pandangan Plato, penyelenggaraan pendidikan yang baik dan sistematis bagi setiap warga negara adalah tanggung jawab negara. Menurut Plato, pendidikan sistematis dapat melahirkan calon-calon penguasa yang terampil, bermoral baik dan sekaligus mampu memikul tanggung jawab melaksanakan administrasi pemerintahan.

Menurut Plato, sistem pendidikan yang baik dan sistematis memiliki tugas untuk menciptakan kelas penguasa yang unggul dalam kebaikan dan kemampuan.[80] Calon-calon kelas penguasa diwajibkan mengikuti proses pendidikan yang bertahapdan sistematis sampai dianggap mampu menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan. Pendidikan calon penguasa dimulai dari tahap persiapan yang berakhir ketika para calon penguasa berusia 18 (delapan belas) tahun. Calon penguasa kemudian mengikuti pendidikan militer. Calon-calon penguasa yang memiliki potensi intelektual tinggi dan lolos ujian kualifikasi dapat diterima sebagai pegawai percobaan pada kantor-kantor pemerintahan yang lebih tinggi.[81]Para calon penguasa tersebut kemudian menjalani proses pendidikan yang keras di bidang matematika. Calon penguasa yang sukses menjalani pendidikan matematika diwajibkan menjalani pendidikan filsafat. Jika sukses menjalani pendidikan filsafat, calon penguasa dapat mengemban tanggung jawab menyelenggarakan administrasi pemerintahan.Henry J. Schmandt menggambarkan proses pendidikan para calon penguasa Yunani Kuno yang sistematis dan bertahap sebagai berikut:

> "Jika mereka sukses dalam periode ini dengan nilai istimewa, pada usia lima puluh tahun mereka akan menjadi pelindung penguasa negara, raja filosof, yang dipercaya

[80] Henry J. Schmandt, *Op. cit.*, hlm.69.

[81]*Ibid.*, hlm. 67.

> dengan tanggung jawab kenegarawanan. Dalam kapasitas ini mereka menjadi legislator yang menetapkan kebijakan-kebijakan besar dan membuat peta jalannya negara. Sebagai pejabat negara yang lebih tua, mereka menghabiskan sebagian waktunya untuk membimbing dan mengarahkan urusan-urusan publik, kemudian sisa waktunya dicurahkan untuk kontemplasi filosofis . . . .”[82]

Sistem pendidikan sistematis dan berjenjang dianggap Plato dapat menghasilkan calon penguasa yang memiliki kemampuan dan keahlian yang unggul menyelenggarakan administrasi pemerintahan dan moral. Deskripsi calon penguasa seperti dikemukakan di atas disebut dengan istilah raja-filosof. Raja-filosof adalah figur penguasa ideal yang diharapkan mampu memimpin negara dengan baik menuju tujuan dan cita-citakebahagiaan, kesenangan dan kedamaian warga negara sebagai subjek pembentuk negara. Plato menganggap raja-filosof tidak perlu dipaksa mengikuti aturan-aturan hukumkarena akan mengikuti aturan berdasarkan kesadaran dan tanggung jawab moralnya. Raja-filosof akan memerintah dengan baik karena dalam diri sang raja-filosof melekat prinsip-prinsip keadilan dan moralitas yang baik. Moralitas yang baik tersebut memberikan tuntunan dan pedoman bagi raja-filosof dalam penyelenggaraan negara supaya mencapai tujuansesuai dengan maksud dan tujuan yang dicita-citakan subjek pembentuknegara. Asumsi dasarnya, seorang raja-filosof tidak akan melakukan penyalahgunaan kekuasaan, kesewenang-wenangan dan penindasan karena dalam kearifan dan kebijaksanaannya sebagai pejabat negara (penguasa)melekat watak yang adil berlandaskan moralitas yang baik dan unggulan.

Dalam gagasan Plato tentang bentuk (kerangka) kehidupan negara ideal sudah tercermin benih-benihgagasan pembatasan kekuasaan penguasadalam bentuk yang sangat sederhana. Bentuk negara ideal Plato mengandung benih-benihgagasan pembatasan penguasa yang bersifat internal yakni pembatasan kekuasaan berdasarkan nilai-nilai kebaikan dan

---

[82]*Ibid*.

keadilan (nilai-nilai moral). Nilai-nilai moral ditanamkan dalam diri penguasa melalui proses pendidikan yang berjenjang dan sistematis yang dirancang dengan baik. Moralitasyang baik yang tertanam dalam diriraja filosof merupakan hasil proses pendidikan sistematis yang diselenggarakan sejak dini. Hasil yang diperoleh selama pendidikan dianggap Plato sebagai modal yang cukup memadai sebagai alat kontrol internal dalam diri penguasa yang dapat mencegah raja filosof bertindak sewenang-wenang.Apakah tesis Plato tentang bentuk negara ideal terbukti manjur dalam realitas praktik penyelenggaraan negara? Meskipun tesis Plato terbukti tidak sempurna dalam realitas penyelenggaraan negara tetapi aspek moralitas penguasa yang baik dan unggulan merupakan elemen utama dan syarat mutlak penyelenggaraan negara yang baik dan ideal pada zaman moderen sampai dengan sekarang.Gagasan pembatasan kekuasaan penguasa versi Plato dikembangkan para ahli di kemudian hari yang dirangkum dalam suatu tema yakni diskursus negara hukum pada zaman moderen. Bahkan, masing-masing negara kemudian mengembangkan sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa sesuai dengan kebutuhan dan cita-citanya. Setiap negara mengembangkan sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa sesuai dengan maksud dan tujuan bangsa yang bersangkutan.

Bentuk negara ideal Plato yakni negara sebagai komunitas etikal yang terikat dalam jalinan ikatan bathin yang harmonis bagaikan keluarga seperti dikemukakan di atas tidak pernah terwujud dalam realitas kehidupan bernegara.Gambaran bentuk kehidupan bernegara ideal versi Plato tersebut adalah gagasan (pemikiran) filosofis yang selalu dicita-citakan dan didambakan umat manusia sepanjang masa dan segala abad sampai dengan sekarang meskipun tidak pernah dapat diwujudkan dalam realitas. Gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal berfungsi hanya sebagai pedoman untuk membangun dan membentuk

kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal dalam alam realitas.Penulis dapat mengemukakan dengan redaksi kalimat yang berbeda yakni gambaran bentuk negara ideal Plato berfungsi sebagai standar ideal kehidupan bernegara yang dikehendaki umat manusia.Selaras dengan pernyataan di atas, Henry J. Schmandt mengemukakan komentar sebagai berikut "Hal signifikan yang dia inginkan (maksudnya: Plato . . . pen.) adalah bahwa ide tentang kesempurnaan *polis* merupakan standar bagi negara yang eksis."[83]Maksud frasa "negara yang eksis"dalam kutipan di atas adalah negara dalam realitas kehidupan bersama umat manusia.Deskripsi elemen (unsur) dan krakteristik negara ideal Plato dapat dikemukakan sebagai patokan atau ukuran negara dalam realitas. Namun, gambaran kehidupan bernegara negara ideal Plato tidak pernah dapat terwujud dalam alam realitas kehidupan bernegara sampai dengan sekarang. Realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang dialami langsung Plato justru bertolak belakang dan bertentangan dengan gagasan negara ideal yang dikemukakan Plato.

Diskrepansi gagasan (cita-cita) kehidupan bernegara ideal dengan realitas praktik penyelenggaraan negara terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan.Alasan tersebut menjadi pemicu dan motivasi setiap bangsa untuk membangun sistem dan metode yang diharapkan dapat mengatur dan mengendalikan serta membatasi kekuasaan penguasa. Akan tetapi, sampai dengan sekaranga, sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa yang pernah dikembangkan oleh berbagai macam bangsa belum pernah ada yang berhasil membatasi dan mengendalikan kekuasaan penguasa secara efektif. Selalu saja ada kelemahan dan faktor penyebab yang membuat sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa yang dibangun dan dikembangkan oleh suatu bangsa sehingga membuat kekuasaan dapat diselewengkan dan

[83]*Ibid*., hlm. 72.

disalahgunakan demi kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Kelemahan dan keterbatasan sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa tersebut terus dikembangkan oleh umat manusia sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan tuntutan zaman.

Tabel I

Deskripsi Tipe Negara Ideal Menurut Plato

Elemen (Unsur)	Deskripsi/Karakteristik Elemen (Unsur)
Sifat-Hakikat negara	Negara Sebagai Suatu Organisme
Tipe Negara Ideal	Negara sebagai komunitas etikal sehingga terdapat relasi di antara warga yang bersifat harmonis dan kekeluargaan sebagai elemen primer (kekuasaan dianggap sebagai elemen sekunder)
Tujuan Negara	Kesenangan dan Kebahagiaan Warganya
Motif Pembentukan Negara	Negara dibentuk berdasarkan motif yang bersifat ekonomis yakni untuk memenuhi kebutuhan warganya
Metode Pembatasan KekuasaanPenguasa	Pendidikan yang berjenjang dan sistematis bagi calon-calon penguasa sehingga dapat melahirkan calon-calon penguasa unggulan dalam hal keterampilan memimpin pemerintahan dan moralitas
Sistem Pembatasan Kekuasaan	Kontrol Internal (Moralitas unggulan dalam diri penguasa sebagai elemen pembatasan kekuasaan penguasa)
Tipe Penguasa Ideal	Raja-Filosof
Perspektif	Metafisis-Metayuridis (Moralitas penguasa)

Gagasan negara ideal Platoyang dikemukakan di atas dilanjutkan dan dikembangkan muridnya yankni Aristoteles seperti tercermin dalam karya-karyanyaterutama *Politica*. Sulit untuk membantah jikalau gagasan Aristoteles adalah bukan kelanjutan gagasan negara ideal Plato.Ada persamaan yang jelas pada ide utama antara Plato dan Aristoteles mengenai bentuk

negara ideal. Akan tetapi, sudah barang tentu, selain unsur persamaandalam gagasan utama seperti dikemukakan di atas, ada unsur perbedaan yang penting di antara kedua penulis berkenaan dengan aspek negara ideal dan metode pendekatan kedua penulis dalam membangun gagasan bentuk negara ideal. Gagasan Plato tentang bentuk negara ideal dibingkai dalam perspektif moral seperti tercermin dalam konsepsi raja-filosof sebagai gambaran penguasa ideal yang arif dan bijaksana dengan kualitas moralunggulan. Gambaran penguasa ideal tersebut dibangun berdasarkan metode pendekatan filosofis-metafisisyang bertitik tolakdari perspektif moralitas. Gagasan negara ideal Plato merupakan hasil pemikiran filosofis yang mendalam yang tidak ditopang penelitian empiris.Metode pendekatan Plato merupakan konsekuensi logis filsafat absolut Plato.Metode pendekatan Plato yang dikemukakan di atas berbeda dari metode pendekatan Aristoteles seperti akan dikemukakan pada bagian di bawah.

C. Konsepsi Bentuk Negara Ideal Dalam Bingkai Pemikiran Aristoteles

Metode pendekatan Aristoteles adalah metode pendekatan empiris (pengalaman dan pengamatan). Aristoteles dapat dipandang sebagai peletak dasar studi ilmiah berdasarkan metode pendekatan empiris yang berbeda dari studi Plato yang metafisis. Aristoteles melakukan studi yuridis-empiris-komparatif dengan mempelajari ratusan konstitusi negara kota Yunani Kuno.Gagasan negara ideal Aristoteles dibangun berdasarkan metode pendekatan empiris, yuridis dan komparatif.Sebagai konsekuensinya, gagasan bentuk negara ideal Aristoteles berpedoman pada prinsip yang berbeda dari gagasan negara ideal Plato. Sebagai hasil studinya yang luas, Aritoteles membuat klasifikasi (penggolongan) bentuk-

bentuk negara dari sudut pandang (1) jumlah penguasa (pemegang kekuasaan) dan (2) tujuan berkuasa (tujuan penguasa). Metode pendekatan dan klasifikasi Aristoteles berdasarkan ukuran-ukuran yang dikemukakan di atas menghasilkan 6 (enam) bentuk negara. Berbagai bentuk negara tersebut diklasifikasikan dalam 2 (dua) golongan yakni (1) bentuk negara ideal dan (2) bentuk negara tidak ideal.Bentuk negara tidak ideal adalah bentuk kemerosotan kualitas (degradasi) dari negara ideal.

Tabel II

Bentuk Negara Ideal dan Negara Tidak Ideal Menurut Aristoteles

Nama Bentuk Negara	Ciri-ciri	Kategori
Monarkhi	Kekuasaan dipegang oleh satu orang dengan tujuan kepentingan umum	Bentuk Negara Ideal
Tyranni	Kekuasaan dipegang oleh satu orang dengan tujuan kepentingan penguasa	Bentuk Negara Tidak Ideal
Aristokrasi	Kekuasaan dipegang oleh beberapa orang dengan tujuan kepentingan umum	Bentuk Negara Ideal
Oligarkhi	Kekuasaan dipegang oleh beberapa orang dengan tujuan kepentingan kelompok penguasa	Bentuk Negara Tidak Ideal
Politea (Republik Konstitusional)	Kekuasaan dipegang oleh rakyat dengan tujuan kepentingan rakyat (kepentingan umum)	Bentuk Negara Ideal
Demokrasi	Kekuasaan dipegang oleh rakyat tetapi dalam kenyataan kekuasaan dipegang oleh orang-orang tertentu	Bentuk Negara Tidak Ideal

Negara Monarkhi, Aristokrasi dan Politea adalah bentuk negara ideal menurut Aristoteles. Alasan suatu bentuk negara dipandang ideal berkaitan dengan tujuan kekuasaan (penguasa). Jika penguasa berkuasa dengan tujuan kepentingan umum (kepentingan rakyat),

negara tersebut dianggap bentuk negara ideal. Namun, sewaktu-waktu, bentuk negara ideal dapat mengalami kemerosotan sehingga jatuh kepada bentuk negara tidak ideal.Penyimpangan dan kemerosotan bentuk negara ideal dapat terjadi karena berbagai macam faktor atau alasan terutama faktor orientasi kekuasaan kepada kepentingan pribadi atau kelompok. Ada beberapa bentuk negara tidak ideal sebagai penyimpangan dari negara ideal.Bentuk penyimpangan negara ideal monarkhi adalah bentuk negara *Tyranni*. Bentuk penyimpangan negara ideal Aristokrasi adalah negara Oligarkhi. Bentuk penyimpangan negara ideal Politea adalah bentuk Demokrasi. Penyimpangan dan kemerosotan bentuk negara terjadi karena tujuan penguasa berkiblat kepada kepentingan pribadi atau kelompok dan bukan kepentingan rakyat (kepentingan umum).

Bagi Aristoteles, bentuk negara ideal adalah bentuk monarkhi.Monarkhi dipimpin oleh sang raja-filosof sebagai citra diri penguasa ideal. Di bawah pimpinan sang raja-filosof, bentuk negara ideal monarkhi diharapkan dapat meraih tujuan negara yakni kebahagiaan segenap warga negara. Namun, sebagai bentuk negara ideal, monarkhi tidak dapat diwujudkan (dipraktikkan) dalam realitas.Citra seorang penguasa negara ideal yakni penguasa yang benar-benar unggul dalam kebajikan dan kearifan sebagai kualitas sang filsuf-raja sangat sulit ditemukan dalam kenyataan. Kendala tersebut membuat Aristoteles menjatuhkan pilihan pada tipe negara ideal kedua yakni politea. Pilihan terhadap politea sebagai alternatif bentuk negara ideal adalah suatu loncatan gagasandalam perspektif wawasan Aristoteles. Politea adalah bentuk negara ideal dalam urutan ketiga setelah oligarkhi. Namun, Aristoteles cenderung memilih politea daripada oligakhi sebagai alternatif pengganti bentuk negara ideal yakni *Monarkhi*. Pilihan Aritoteles terhadap politea tidak dapat diketahui alasan atau argumentasinya. Menurut pandangan Aritoteles, politea adalah

bentuk negara ideal yang paling realistis dipraktikkan dalam realitas sesuai dengan konteks zaman Yunani Kuno.

Gagasan bentuk negara ideal Aristoteles yang paling realistis untuk dipraktikkan adalah *politea*.Politea bukan bentuk negara ideal yang terbaik dalam teori bentuk-bentuk negara Aristoteles. Istilah *politea*dapat diberi pengertian (makna) sebagai "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan berkonstitusi."Aristoteles memperbandingkan konstitusi berbagai negara kota Yunani untuk melahirkan gagasan "pemerintahan berdasarkan konstitusi (*politea*)." Pemerintahan berdasarkan konstitusi dianggap sebagai bentuk negara paling realistis meskipun bukan merupakan bentuk negara ideal terbaik dalam pandangan Aristoteles.Gagasan Aristoteles tentang bentuk negaraideal dapat dianggap sebagai gagasan yang bertitik tolak dari realitas sehingga menghasilkan karya yang bersifat realistis(empiris) berdasarkan metode pendekatan yuridis-empiris-komparatif seperti dikemukakan di atas. Pilihan Aristoteles terhadap politea sebagai bentuk negara ideal yang paling realistis untuk diwujudkan dalam realitas menunjukkan perbedaan penting dengan Plato. Gagasan Aristoteles tentang politea sebagai pemerintahan berdasarkan konstitusi merupakan perubahan ide yang sangat penting dalam khasanah pemikiran filsafat klasik Yunani Kuno pada zaman tersebut. Aristoteles mengubah pemikiran tentang negara dan hukum dari pendekatan meta-yuridis yang dilakukan Plato kepada alam empiris-yuridis berdasarkan gagasan bentuk negara ideal politea.

Bagaimana deskripsi ciri-ciri "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan konstitusi" sebagai bentuk pemerintahan ideal yang dapat diwujudkan dalam realitas menurut pandangan Aristoteles?Konsepsi negara ideal Aristoteles tentang "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan konstitusi" dapat dipahami

dengan mudah jika dikaitkan dengan pernyataan Aristoteles tentang negara sebagai komunitas umat manusia yang memiliki karakteristik unik. Pandangan Aristoteles tentang sifat-hakikat negara berbeda dari pandangan para penulis zaman moderen yang memahami sifat-hakikat negara dari perspektif kekuasaan. Menurut Aristoteles, negara adalah suatu *he koinonia politike*atau suatu komunitas umat manusia dalam bentuk persekutuan hidup politis.Sebagai persekutuan hidup politis, negara memiliki karakteristik unik yang berbeda dari bentuk persekutuan hidup desa dan keluarga. Apa karakteristik negara sebagai *he koinonia politike*? Karakteristik uniknegara sebagai *he koinonia politike* dapat dipahami jika dikaitkan dengan pandangan Aristoteles tentang sifat-hakikat negara, asal-usul pertumbuhan negara dan tujuan negara. Jika bertitik tolak dari aspek-aspek negara yang disebut di atas, garis besar gagasan Aristoteles tentang "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan konstitusi" akan dapat dipahamidengan lebih mudah seperti diperbincangkan dalam paparan berikut.

Apa sifat hakikat "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan konstitusi" sebagai komunitas umat manusia yang bersifat unik menurut pandangan Aristoteles? Konsepsi "pemerintahan berdasarkan konstitusi" atau "negara berdasarkan konstitusi" berbeda dari pandangan para ahli negara dan hukum zaman moderen.Wawasan Aristoteles tentang bentuk negara ideal dipengaruhi pemahamannya tentang sifat-hakikat negara sebagai persekutuan hidup umat manusia yang bersifat politis. Bagaimana pandangan Aristoteles tentang sifat hakikat negara sebagai persekutuan hidup politis? Sebelum memperbincangkan karakteristik negara dalam perspektif Aristoteles, penulis lebih dahulu mengemukakan sifat-hakikat negara menurut pandangan para ahli negara dan hukum zaman moderen sebagai bahan perbandingan. Para ahli negara dan hukum zaman moderen seperti

Logeman dan Kranenburg cenderung memahami sifat-hakikat negara dari perspektif negara sebagai organisasi kekuasan.[84]Hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan menunjukkan dengan jelas kemampuan negara memaksakan kehendak kepada pihak lain (rakyat). Sebagai organisasi kekuasaan, negara adalah organisasi sosial yang memiliki legalitas untuk memaksakan kehendakterhadap pihak lain (rakyat) secara sah berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Pandangan Aristoteles tentang sifat-hakikat negara tersebut berbeda dari pandanganpara ahli negara dan hukum zaman moderen yang memahami sifat-hakikat negara dari aspek kekuasaan semata-mata seperti sudah dikemukakan di atas.

Aristoteles memandang sifat hakikat negara bukan dari aspek kekuasaan sebagai kemampuan memaksakan kehendak kepada pihak lain (rakyat). Dalam pandangan Aristoteles, esensi negara sebagai bentuk persekutuan hidup umat manusia adalah bukan organisasi kekuasaan seperti pandangan para ahli negara dan hukum zaman moderen. Aspek kekuasaan adalah aspek sekunder yang bersifat komplementerdalam pandangan Aritoteles. Ada aspek lain negara yang lebih primer daripada kekuasaan menurut Aristoteles. Aristoteles melihat esensi negara sebagai komunitas etis dengan tujuan yang bersifat mulia bukan dari aspek kekuasaan. Namun, deskripsi negara sebagai komunitas etis yang bersifat mulia menurut pandangan Aristoteles tersebut diperbincangkan lebih lanjut dalam perbincangan yang dipaparkan di bawah. Selain perbedaan tentang sifat hakikat negara seperti dikemukakan di atas, Aristoteles memiliki pandanganyang berbeda juga menganai sifat hakikat negara sebagai persekutuan hidupumat manusiajika dibandingkan dengan bentuk

[84]R.Kranenburg, *Algemene Staatsleer atau Ilmu Negara Umum* (Terjemahan Tk. B. Sabaroedin, Jakarta, 1986), hlm. 21.

persekutuan hidup keluarga dan desa.Aristoteles memandang negara sebagai bentuk persekutuan hidup dengan ciri khas (karakteristik) unik yang tidak dimiliki bentuk persekutuan hidup keluarga dan desa. J.H. Rapar mengemukakan komentar tentang pandangan Aristotelesmengenai sifat hakikat negara sebagai *he koinonia politike* yakni sebagai persekutuan hidup yang berbentuk polis (negara kota).[85]

Apa karakteristik negara sebagai *he koinonia politike* (persekutuan hidup politik) menurut pandangan Aristoteles? Makna frasa *he koinonia politike* yang dipakai Aristoteles bermaksud menyampaikan beberapa gagasan seperti dipaparkan di bawah. Namun, untuk memahami sifat hakikat negara sebagai *he koinonia politike*, gagasan Aristoteles mengenai asal-usul (awal mula) pertumbuhan negara harus dipahami lebih dahulu sebagai bingkai wawasan. Proses pertumbuhan negara sebagai *he koinonia politike* membentuk karakteristik dan sifat hakikat negara sebagai persekutuan hidup umat manusia yang unik dalam bingkai pemikiran Aristoteles. Proses pembentukan negara berlangsung secara bertahap dan bersifat gradual sebagai proses sosiologis yang bersifat alamiah. Pembentukan negara berlangsung bertahap dimulai dari persekutuan hidup yang sederhana dengan gradasi yang rendah. Proses tersebut kemudian berlanjut pada tahap pembentukan bentuk persekutuan hidup yang lebih kompleks (rumnit) dengan gradasi yang lebih tinggi. Proses pembentukan persekutuan hidup berlangsung dan berkembang sampai pada bentuk persekutuan hidup umat manusia dengan gradasi tertinggi dengan kompleksitas fungsi dan permasalahan yang lebih rumit. Proses perkembangan bentuk-bentukpersekutuan hidupumat manusia yang bersifat gradual seperti dikemukakan di atas berlangsung secara sosiologis karena faktor alamiah dan kodrat manusia yang memiliki berbagai macam kebutuhan hidup yang harus terpenuhi.

[85] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit.,* hlm. 167.

Aristoteles membangun ajarantentang proses pembentukan negara yang berlangsung secara bertahap dari aspek pemenuhan kebutuhan hidup umat manusia baik kebutuhan material maupun spiritual. Pemenuhan kebutuhan hidup adalah faktor utama yang mendorong manusia membentuk persekutuan hidup keluarga, desa dan negara. Pembentukan persekutuan bentuk-bentuk hidup tersebut dilakukan dengan harapan supaya dapat memenuhi kebutuhan umat manusia. Proses pembentukan negara dimulai dari pembentukan persekutuan hidup yang sederhana dengan tujuan memenuhi kebutuhan hidup umat manusia yang juga bersifat sederhana. Namun, bentuk kehidupan umat manusia yang pertama dibentuk belum mampu memenuhi semua jenis kebutuhan hidup umat manusia. Kebutuhan hidup yang tidak terpenuhi menjadi motivasi untuk membentuk persekutuan hidup yang lebih besar dengan derajatyanglebih tinggi. Bentuk kehidupan bersama yang lebih tinggi tersebut diharapkan dapat memenuhi kebutuhan umat manusia yang lebih luas. Namun, bentuk persekutuan hidup kedua tidak mampu memenuhi semua kebutuhan hidup umat manusia. Kebutuhan hidup yang tidak terpenuhi tersebut mendorong umat manusia membentuk bentuk persekutuan hidup ketiga yang lebih tinggi derajatnya. Bentuk persekutuan hidup yang ketiga dianggap lebih sempurna daripadabentuk persekutuan hidup pertama dan kedua.Pembentukan persekutuan hidup ketiga yakni negara dianggap sebagai persekutuan hidup terakhir yang diharapkan mampu memenuhi segenap kebutuhan umat manusia. Persekutuan hidup umat manusia yang ketiga yakni negara sekaligus merupakan proses perkembangan bentuk persekutuan hidup umat manusia yang terakhir.

Sebagai bentuk persekutuan hidup, negara adalah *polis* atau *he koinonia politike*yang memiliki karakteristik yang berbeda dari keluarga dan desa dari berbagai aspek dan faset. Menurut Aristoteles, sebagai bentuk persekutuan hidup, *he koinonia politike*(negara)memiliki

karakteristik khusus yakni sebagai persekutuan hidup tertinggi.[86]Kedudukan negara (*he koinonia politike*) sebagai persekutuan hidup tertinggi merupakan konsekuensi proses pembentukanpersekutuan hidup yang bersifat gradual yang berakhir pada negara. Negara adalah bentuk persekutuan hidup umat manusia terakhir dan tertinggi yang berbeda dari segenap bentuk persekutuan hidup umat manusia. Negara adalah bentuk final perkembangan bentuk-bentuk persekutuan hidup umat manusia karena negara dianggap sebagai bentuk persekutuan hidup yang sempurna. Selain memiliki karakteristik sebagai persekutuan hidup umat manusia yang tertinggi dan sempurna, negara memiliki karakteristik lain yakni sebagai persekutuan hidup berdaulat di antara bentuk-bentuk persekutuan hidup.[87]Sebagai bentuk pergaulan hidup umat manusia yang berdaulat, kekuasaan negara berada di atas kekuasaan semua bentuk persekutuan hidup umat manusia temasuk keluarga dan desa.Karakteristik negara sebagai bentuk persekutuan hidup yang tertinggi dan berdaulat tidak melekat pada keluarga dan desa sebagai bentuk persekutuan hidup.

Dalam perspektif doktrin pembentukan negara Aristoteles, negara sebagai persekutuan hidup umat manusia adalah bukan kumpulan orang semata-mata. Negara adalah persekutuan hidup umat manusia yang mempunyai tujuan (teleologi) yakni memenuhi kebutuhan hidup warganya. Dalam perspektif ajaran Aristoteles, kumpulan orang-orang yang tidak memiliki tujuan dan yang tidak mampu memenuhi kebutuhan warganyatidak dapat disebut negara.Menurut pandangan Aristoteles, sebagai bentuk persekutuan hidup, negara memiliki karakteristik lain selain karakteristik yang dikemukakan di atas. *Pertama,*sebagai bentuk persekutuan hidup, negara memiliki tujuan yang jelas dan pasti yang berbeda

[86]*Ibid.,* hlm. 169.

[87]*Ibid.*

daritujuan persekutuan hidup keluarga dan desa.Berkenaan dengan hal tersebut, Aristoteles mengemukakan komentar sebagai berikut "Setiap negara merupakan kumpulan masyarakat dan setiap masyarakat dibentuk dengan tujuan demi kebaikan, karena manusia senantiasa bertindak untuk mencapai sesuatu yang mereka anggap baik."[88]Pada bagian lain *Politica*, dengan perspektif yang berbeda, Aristoteles mengemukakan pandangandengan lebih tegas tentang sifat-hakikat negara sebagai berikut "Secara umum, sebuah negara adalah kesatuan warga negara dalam rangka memenuhi kebutuhan."[89]Dalam bingkai sifat hakikat negara seperti dikemukakan dalam kutipan di atas, ada karakteristik lain dari negara yakni sebagai berikut.*Kedua*, sebagai bentuk persekutuan hidup, negara harus mampu memenuhi kebutuhanhidup warganya. Pemenuhan kebutuhan hidup segenap warga negara adalah alasan utama membentuk negara. Dalam bingkai pemikiran Aristoteles, bentuk persekutuan hidup umat manusia yang tidak mampu memenuhi kebutuhan anggotanya tidak memiliki manfaat bagi individu-individu yang membentuk negara. Fungsi negara sebagai sarana (alat) untuk memenuhi kebutuhan hidup anggotanya mendapat perhatian yang penting dalam pemikiran Aristoteles tentang sifat hakikat negara sebagai *he koinonia politike*. Dalam konteks negara sebagai bentuk persekutuan hidup yang berfungsi untuk memenuhi segenap kebutuhan anggotanya, Aristoteles mengemukakan komentar singkat sebagai berikut "Negara bukan semata-mata kumpulan orang, tetapi juga kesatuan yang mampu memenuhi kebutuhan hidup."[90]

---

[88] Aristoteles, *La Politica atau Politik*, (Terjemahan dari bahasa Inggris ke dalam Indonesia oleh Syamsur Irawan Karie, Jakarta, 2008), hlm. 3.

[89] *Ibid*., hlm. 110.

[90] *Ibid*., hlm. 334.

Karakteristik negara sebagai *he koinonia politike* sudah dapat dipahami dalam garis besarberdasarkan penjelasan tentang bentuk negara ideal Aristoteles yang dikemukakan di atas. Ada penulis yang menafsirkan frasa *he koinonia politike* atau *polis*yang dipakai Aristoteles memiliki 4 (empat) macam karakteristik. *Pertama,* sebagai bentuk persekutuan hidup politis, Aristoteles hendak menegaskan negara adalah bukan hanya instrumen (alat). Negara adalah bukan kumpulan orang yang teratur atau terorganisirsemata-mata seperti bagian-bagian mesin yang membuat mesin dapat disebut mesin. Akantetapi,persekutuan hidup yang menunjukkan keterhubungan yang bersifat organik antara warga negara satu dengan lainnya.[91]Pemahaman negara sebagai bentuk persekutuan hidup umat manusia yang bersifat organik sudah dikemukakan Plato seperti dipaparkan pada bagian sebelum bagian ini. *Kedua*, dalam bahasa Yunani klasik, frasa *koinonia* (persekutuan) menunjukkan suatu hubungan antarmanusia yang bersifat khusus yang erat, sangat akrab, amat mesra dan lestari.[92]*Ketiga, dengan istilah he koinonia politike,*Aristoteles menawarkan gagasantentang cara menciptakan dan menjaga kesatuan serta keutuhan hidup bernegara yang amat dibutuhkan bagi kestabilan dan kelestarian negara.[93]*Keempat,* dengan istiah *politea*, Aristoteles hendak menggarisbawahi hal yang sudah pernah dikemukakan Plato mengenai ukuran ideal negara yaitu hendaknya tidak terlalu besar tetapi juga tidak terlalu kecil.[94]Kalau negara terlalu kecil mudah dijajah oleh bangsa asing sedangkan kalau terlalu besar susah diurus, diatur dan dikendalikan.

---

[91] J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit.*, hlm. 168.

[92]*Ibid.*

[93]*Ibid.*

[94]*Ibid.*, pada hlm. 168-169.

Gambaran karakteristik negara sebagai *he koinonia politike*(*polis)*dengan ciri dan karakteristik seperti dikemukakan di atas tidak terlepas dari faktor yang memotivasi individu-individu membentuk negara.Apa yang memotivasi individu-individu membentuk negara sebagai persekutuan hidup politis? Apakah negara dibentuk berdasarkan perjanjian dengan motif seperti dikemukakan filosof aliran hukum kodrat Thomas Hobbes, John Locke atau Jean Jacques Rosseau dalam teori Perjanjian Sosial (*Social Contract Theory*)?Dari sudut pandang para ahli filosof aliran hukum kodrat,motif pembentukan negaraadalah motif yang bersifat yuridis yang berbeda dari motif pembentukan negara menurut Aristoteles seperti sudah dikemukakan di atas. Motif pembentukan negara menurut pandangan para ahli aliran hukum kodrat bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda-beda. Motif tersebut memiliki tujuan yang sama yakni membentuk negara melalui suatu perjanjian sosial (kontrak sosial).Motif pembentukan negara menurut Thomas Hobbes adalah motif pembebasan umat manusia dari ketakutan akan kehancuran. Motif pembentukan negara menurut John Locke bertujuan untuk mempertahankan supaya umat manusia dapat menikmati hak-hak alamiahnya dengan baik. Namun, formulasi motif pembentukan negara versi Aristoteles yakni motif yang bersifat ekonomis bertitik tolak dari premis lain yang berbeda dari premis para pendukung teori perjanjian masyarakat versi tokoh-tokoh aliran hukum kodrat yang bersifat yuridis seperti dikemukakan di atas.

Para tokoh aliran hukum kodrat rasional seperti Thomas Hobbes dan John Locke membangun teori pembentukan negara di atas paradigma perjanjian sosial (kontrak sosial). Dalam perspektif teori perjanjian sosial (kontrak sosial), proses pembentukan negara bertitik tolak dari keadaan alamiah (keadaan pra-negara) yang disebut *status naturalis*. Ada variasi pemikiran yang berbeda mengenai kondisi umat manusia dalam *status naturalis* ada kondisi

sebelum ada negara (masyarakat pra-negara) menurut pandangan tokoh-tokoh aliran hukum kodrat. Variasi pemikiran tersebut berpengaruh pada karakteristik tujuan negara dan tipe negara ideal menurut pandangan tokoh-tokoh aliran hukum kodrat. Thomas Hobbes berangkat dari premis kondisi umat manusia sebelum ada negara dalam keadaan yang kacau (*chaos*). Kekacauan terjadi karenasifat egois manusia yang selalu mementingkan diri sendiri.Sifat egois membuat manusia melihat orang lain sebagai serigala (*homo homini lupus*).Pandangan negatif dan destruktif yang dikemukakan Thomas Hobbes melahirkan kondisi kehidupan bersama yang konfliktual. Konflik tajam di antara sesama umat manusiadapat berkembang luas dan melahirkan kondisi kacau(*chaos*) yang disebut Hobbes sebagai kondisi "Bellum omnium contra omnes."[95]Kondisi umat manusia dalam *status naturalis*yang kacau (*chaos*) mendorong dan memotivasi individu-individu mengakhiri kekacauan tersebut. Kondisi kacau tersebuthendak diakhiri dengan cara membuat perjanjian sosial (perjanjian masyarakat) di antara individu.Dalam perjanjian masyarakat, setiap orang berjanji untuk membentuk suatu entitas yang disebut negara (*factum uniones*). Selain perjanjian membentuk negara, setiap individu berjanji menyerahkan kekuasaannya(haknya) secara mutlak kepada penguasa yang disepakati dan ditunjuk bersama (*factum subjectiones*). Penguasa yang ditunjuk bersama tersebut berkedudukan di luar perjanjian masyarakat sehingga bukan sebagai pihak dalam perjanjian. Sebagai konsekuensinya, penguasa menerima kekuasaan dengan tidak terikat kepada perjanjian masyarakat karena bertugas hanya untuk menyelenggarakan keamanan dan ketertiban.

Motif pembentukan negara menurut versi Thomas Hobbes berbeda dari versi John Lockemeskipun kedua penulis sama-sama bertitik tolak dari paradigma (kerangka berpikir)

[95] J.J. Von Schmid, *Op. cit.*, hlm. 135.

doktrin perjanjian masyarakat.Menurut John Locke, pembentukan negara dimulai dari pengandaian keberadaan umat manusia dalam kondisi alamiah atau *status naturalis*(kondisi pranegara atau sebelum ada negara) yang tenteram dan damai yang berbeda dari kondisi "bellum omnium contra omnes" menurut versi Thomas Hobbes.Namu, dalam keadaan status naturalis (keadaan alamiahatau keadaan pranegara), setiap orang tidak selalu dapat menikmati hakdan kebebasan sesuai dengan kodratnya. Keadaan alamiah (pranegara) yang tentram, damai dan bahagia tidak selalu dapat dipertahankan umat manusia karena selalu ada ancaman dan gangguan yang merusak keadaan alamiah tersebut. Bencana alam, penyakit, binatang buas dan lain-lain adalah berbagai faktor yang mengganggu (merusak)keadaan alamiah yang damai dan tenteram tersebut. Potensi ancaman terhadap keadaan alamiah (pranegara) yang tenteram, damai dan bahagia seperti dikemukakan di atas menjadi faktor yang mendorong dan memotivasi individu-individu untuk membentuk suatu persekutuan dengan tujuan supaya memiliki kekuatan bersama yang utuh dalam rangka mempertahankan diri terhadap berbagai gangguan.John Locke mengemukakan alasan negara perlu dibentuk karena individu-individu hendak mempertahankan keadaan asali (keadaan alamiah atau keadaan pra-negara) yakni keadaan yang bebas dan kesamaan kedudukan di antara individu.[96]

Menurut versi John Locke, negara dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat (perjanjian sosial). Tesis John Locke tersebut sama dengan tesis Thomas Hobbes tentang awal mula pembentukan negara. Dalam perjanjian masyarakat versi John Locke, individu-individu bersepakat untuk membentuk negara dan menunjuk seorang penguasa (raja) yang bertugas memimpin negara untuk melindungi individu-individu sebagai subjek yang

[96] Francisco Budi Hardiman, *Op. cit.*, hlm.81.

membentuk negara.Dalam perjanjian masyarakat (kontrak sosial) versi John Locke, individu-individu tidak menyerahkan segenap haknya kepada penguasa seperti penyerahan hak dalam versi perjanjian masyarakat Thomas Hobbes. Sebagian dari hak-hak individu tetap melekat pada individu atau tidak diserahkan kepada penguasa.Sebagai konsekuensinya, kekuasaan penguasa adalah kekuasaan yang bersifat terbatas.Penguasa (raja) yang ditunjuk dan diberikan kekuasaan yang bersifat terbatas bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak individu-individu sebagai subjek pembentuk negara.Konstruksi perjanjian masyarakat (kontrak sosial) versi John Locke menunjukkan perbedaan denganversi Thomas Hobbes. Hasil perjanjian masyarakat menurut versi kedua tokoh tersebut berbedajuga dalam berbagai aspek.Perjanjian masyarakat (kontrak sosial) versi John Locke menghasilkan rezim pemerintahan yang terbatas atau rezim pemerintahan demokratis sedangkan perjanjian masyarakat (kontrak sosial) versi Thomas Hobbes menghasilkan rezim pemerintahan absolut (otoriter).

Aristoteles memiliki pandangan yang berbeda mengenai proses pembentukan negaradari doktrin perjanjian masyarakat versi Thomas Hobbes maupun John Lockeyang berdasarkan paradigma (doktrin) perjanjian masyarakat. Dalam pandangan Aristoteles, negara adalah bentuk persekutuan hidup yang tumbuh dan berkembang karena faktor kreasi (kodrat) alam dan kreasi (kodrat) manusia bukan karena kekuasaan. Dalam pandangan Aristoteles, umat manusia memiliki kodrat sebagai *zoon politikon*atau mahluk yang selalu ingin hidup berkelompok dalam ikatan negara atau *polis*. Sesuai dengan umat manusia, kehendak untuk selalu ingin hidup berkelompok menjadi faktor pendorong dan penentu dalam pembentukan entitas negara. Negara yang dibentuk umat manusia sekaligus sebagai wujud kreasi manusia karena negara dibentuk bukan tanpa suatu tujuan tetapi dengan tujuan

yang berkaitan dengan kebutuhan umat manusia. Bingkai pemikiran Aristoteles dalam konteks pembentukan negara bertitik tolak dari faktor yang paling penting bagi umat manusia yakni kebutuhan hidup yang harus dapat dipenuhi supaya umat manusia dapat menjaga kelestarian spesiesnya.

Kebutuhan hidup umat manusia harus terpenuhi supaya manusia dapat hidup dengan layak sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai *zoon politikon*. Namun, umat manusia memiliki berbagai jenis kebutuhan seperti kebutuhan fisik, rohani maupun sosial. Ada kebutuhan elementer seperti makan dan minum yang harus terpenuhi demi kelangsungan hidup dan pertumbuhan manusia. Namun, ada kebutuhan lain yang juga penting bagi umat manusia harus terpenuhi selain kebutuhan elementer (primer). Kebutuhan tersebut berhubungan dengan sifat hakikat manusia sebagai mahluk sosial yang memiliki naluri untuk selalu berkumpul, berkomunikasi dan berinteraksi dengan sesama individu (interaksi sosial). Bahkan, ada kebutuhan lain yang berbeda dari kebutuhan yang disebut di atas yang juga harus terpenuhi yakni kebutuhan perasaan aman, tentram maupun rasa keadilan.Berbagai kebutuhan hidup umat manusia yang dikemukakan di atas tidak selalu dapat dipenuhi oleh masing-masing individual. Kebutuhan umat manusia yang beraneka ragam tidak selalu dapat terpenuhi berdasarkan usaha sendiri (*autarkis*) karena banyak faktor dan kendala yang membuat individu tidak mampu memenuhi kebutuhannya.Ketidakmampuan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup berdasarkan kemampuan sendiri menjadi faktor pendorong untuk membentuk entitas sesuai dengan kodrat manusia yang selalu ingin hidup berkelompok. Entitas tersebut diharapkan mampu memenuhi segenap kebutuhan umat manusia.Keterbatasan kemampuan individu untuk memenuhi kebutuhan kehidupannya sehingga harus membuka diri dan mau berkomunikasi,berhubungan, berinteraksi sosial dan

bekerja sama dengan orang lain. Setiap individu membutuhkan individu yang lainuntuk bekerja sama supaya dapat memenuhi kebutuhan hidup bersama.

Aneka ragam kebutuhan umat manusia yang harus terpenuhi adalah titik tolak untuk memahami proses pembentukan negara dalam bingkai ajaran Aristoteles. Dalam pandangan Aristoteles, pertumbuhan negara berlangsung secara bertahap dan bersifat sosiologis.Proses tersebut dimulai dari pembentukan persekutuan hidup yang bersifat sederhana yang kedudukannya paling rendah dalam hierarkhi bentuk-bentukpersekutuan hidupumat manusia. Secara bertahap, proses berlangsungsampai pada bentuk persekutuan hidup yang berdaulat, paling rumit dan paling tinggi seperti dikemukakanpada bagian lain. Dalam kaitan dengan proses pertumbuhan (pembentukan negara)yang bersifat sosiologis sebagai proses kreasi alam dan manusia seperti dipaparkan di atas, Aristoteles mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Seseorang yang mempertimbangkan segala sesuatu berdasarkan perkembangan awal dan asal-usul, misalnya tentang negara atau hal yang lain akan mendapatkan kejelasan yang diinginkan. Pertama, harus ada penyatuan dari hal-hal yang tidak mungkin ada tanpa kehadiran yang lain, yaitu laki-lagi dan perempuan, bahwa ras manusia mungkin berlanjut (ini adalah penyatuan yang dibentuk bukan dengan sengaja tetapi karena adanya keinginan manusia untuk meningkatkan citramereka sendiri, sama halnya dengan hewan dan tumbuhan), dan penguasa beserta pengikutnya yang keduanya harus dilestarikan."[97]

Redaksi kalimat kutipan di atas menggambarkan pandangan Aristoteles mengenai proses pembentukan negara sesuai dengan kodrat alamiah umat manusia sebagai mahluk sosial. Kedua faktor pembentukan negara di atas adalah kodrat alam dan kodrat manusia. Dalam bingkai jalan pikiran Aristoteles, proses pembentukan negara dianggap sama seperti proses pembentukan keluarga batih sebagai proses kreasi alam dan manusia. Sesuai dengan

[97] Aristoteles, *Op. cit.*, hlm. 4.

kodrat (sifat alamiah), laki-laki dan perempuan harus berpasang-pasangan dalam suatuikatan keluarga batih (keluarga inti) demi kelangsungan hidup ras manusia. Sesuai dengan hakikat yang bersifat alamiah, seorang laki-laki tidak mungkin hidup tanpa didampingi seorang perempuan sesuai dengan kodratnya.Demikian pula, seorang perempuan tidak mungkin dapat hidup tanpa didampingi seorang laki-laki.Namun, keluarga batih terbentuk bukan secara kebetulan karena naluri umat manusia saja. Akan tetapi,karena manusia memiliki kehendak dan mengambil keputusan untuk membentuk keluarga batih dengan pasangannya. Proses pembentukan keluarga batih sebagai bentuk kehidupan bersama yang paling sederhana adalah pintu masuk bagi Aristoteles untuk menjelaskan doktrinnya tentang proses pembentukan negara sebagai bentuk persekutuan hidup yang berlangsung secara bertahap sebagai hasil kreasi alam dan kreasi manusia.

Tahap pertama pertumbuhan negara sebagai bentuk persekutuan hidup yang bersifat sosiologis dimulai dari pembentukan keluarga sebagai persekutuan hidup sederhana yang kedudukannya paling rendah dalam hierarkhi bentuk-bentuk persekutuan hidup umat manusia. Secara alamiah dan sesuai dengan kodrat, seorang laki-laki dan perempuan mesti hidup berpasang-pasangan untuk membentuk keluarga batih (keluarga inti). Keluarga batih terdiri atas seorang ayah, ibu dan anak. Proses pembentukan keluarga batih sebagai kreasi alam dan kreasi manusiaadalah proses yang niscayademi kelangsungan hidup rasmanusia.Aristoteles mengemukakan pendapatnya tentang tahap pertama proses pembentukan negara sebagai berikut ". . . hal pertama yang muncul adalah keluarga."[98]Keluarga dapat dipandang sebagai model organisasi negara dalam wujud yang paling sederhana. Pembentukan keluarga adalah tahap awal pembentukan negara menuju

[98]J.H. Rapar, *Filsafat PolitikPlato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit*., hlm. 5.

pembentukan persekutuan hidupyang lebih besar, lebih rumit dan lebih tinggi derajatnya. Dalam bingkai pemikiran Aristoteles berkaitan dengan pembentukan negara, istilah keluarga dalam kutipan di atas harus dimaknai dalam pengertian yang luas yakni keluarga besar dan bukan keluarga batih yang terdiri atas ayah, ibu dan anak. Makna istilah keluarga dalam arti luas seperti dikemukakan di atas adalah hasil penafsiran terhadap pernyataan Aristoteles seperti dipaparkan di bawah.

Dalam bingkai pemikiran Aristoteles,bentuk persekutuan hidup yang paling sederhanaadalah keluarga batih yang terdiri atas seorang bapak, ibu dan anak-anak.Pembentukan keluarga batih bertujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup umat manusia yang primer yakni kebutuhan makan, minum, sandang dan pangansesuai dengan kodrat umat manusia. Beberapa keluarga batih (keluarga inti) kemudian berhimpun dan membentuk ikatan keluarga yang lebih besaryang terdiri atas himpunan beberapa keluarga batih. Keluarga besar mencakup koloni-koloni keluarga yang dibentuk atas dasar hubungan darah (*geneaologis*).Dalam lingkungan keluarga besar terbentuk ikatan kekeluargaan yang memiliki persamaan dengan ikatan kekeluargaan dalam keluarga batih (keluarga inti). Dalam lingkungan keluarga besar, ada struktur pemerintahan yang bersifat sederhana.Gambaran sifat-hakikat negara sebaga organisasi sudah tercermin dalam tatanan keluarga besar. Hierarkhi kekuasaan dalam keluarga besar terdiri atas unsur pimpinan yang bersifat komunal-kolegial yakni para tetua keluarga besar(*primus inter pares*). Para tetua berperan sebagai kepala keluarga (pemerintah) dan anggota keluarga berkedudukan sebagai warga. Keluarga besar diperintah para tetua sehingga dalam setiap kelompok keluarga terdapat gambaran bentuk pemerintahan kerajaan dalam arti yang sederhana berdasarkan hubungan darah (*geneaologis*).Aristoteles mengemukakan karakteristik keluarga besar sebagai berikut

"Setiap keluarga diperintah oleh tetua dalam keluarga itu sehingga dalam koloni-koloni keluarga bentuk pemerintahan kerajaan muncul karena adanya hubungan darah di antara mereka."[99]

Dalam bingkai pemikiran Aristoteles, asal-mula negara sebagai *he koinonia politike*(persekutuan hidup politis)berasal dari penggabungan beberapa keluarga besar seperti sudah dikemukakan. Menurut versi Aristoteles, keluarga besar adalah organisme (persekutuan hidup) yang bertumbuh secara alamiah sesuai dengan kodrat manusia yang selalu ingin hidup bersama-sama dalam suatu ikatan perkelompokan. Sebagai organisme, keluarga besar adalah persekutuan hidup yang bersifat sederhanadalam hierarkhi bentuk-bentuk persekutuan hidup umat manusia jika dibandingkan dengan bentuk persekutuan hidup desa dan negara (*polis* atau *he koinonia politike*). Dalam hierarki bentuk-bentuk persekutuan hidup manusia, keluarga adalah bentuk persekutuan hidup yang paling rendah kedudukannya.[100]Dalam hierarkhi bentuk-bentuk persekutuan hidup umat manusia, kedudukan keluargasebagai bentuk persekutuan hidup berada di bawah desa sedangkankedudukan bentuk persekutuan hidup desa di bawah negara. Pertumbuhan keluarga sebagai bentuk persekutuan hidup umat manusia berlangsung sebagai proses kreasi alam dan manusia yang bertujuan memenuhi kebutuhan primer umat manusia yakni makan dan minum. Kebutuhan umat manusia yang harus terpenuhi adalah faktor yang mendorong pertumbuhan keluarga besar sebagai persekutuan hidup.Sebagai bentuk persekutuan hidup, keluarga besar bertumbuh demi memenuhi kebutuhan elementer manusia yaitu kebutuhan

---

[99] Aristoteles, *Op. cit*., hlm. 6.

[100]J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit*., hlm. 171.

sehari-hari seperti makan dan minum untuk menjaga pertumbuhan dan perkembangan manusia.

Kebutuhan primer yang sudah terpenuhi dalam persekutuan hidup keluarga tidak serta merta mengandung arti semua kebutuhan umat manusia sebagai mahluk sosial (*zoon politikon)*sudah terpenuhi. Selain kebutuhan primer yakni kebutuhan hidup sehari-hari, umat manusia memiliki kebutuhan lain yang juga harus terpenuhi. Manusia adalah *zoon politikon* yang tidak mungkin hidup hanya dengan kebutuhan hidup primer. Umat manusia adalah mahluk sosial yang memiliki kebutuhan lain di luar kebutuhan primer. Kebutuhan makan dan minum adalah bagian kecil dari kebutuhan manusia sebagai mahluk sosial. Setiap individu memiliki kebutuhan utuk berkomunikasi dan berinteraksi dengan individu yang lain.Sebagai kebutuhan sosial, kebutuhan berkomunikasi dan berinteraksi dengan orang lain sebagai kebutuhan sosial tidak terpenuhi dalam keluarga. Sebagai bentuk persekutuan hidup, keluarga memiliki keterbatasan secara kodrati untuk memenuhi kebutuhan hidup umat manusia sebagai mahluk sosial.Keterbatasan keluarga mendorong individu berkomunikasi, berkumpul, berinteraksi sosial dan berkerja sama dengan individu yang lain untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing dalam suatu komunitas (entitas) yang lebih besar daripada keluarga. Naluri untuk berkomunikasi, bekerja sama dan berinteraksi dengan individu yang lain adalah salah satu aspek sifat-hakikat manusia sebagai mahluk individu dan sosial sekaligus.

Faktor kebutuhan sosial yang harus terpenuhi seperti dikemukakan di atas mendorong keluarga besar untuk membentuk suatu entitas yang lebih besar.Beberapa keluarga besar bergabung dan membentuk entitas (komunitas)yang lebih besar dan lebih luas daripada bentuk persekutuan hidup yang disebut keluarga besar. Entitas yang lebih besar tersebut

memiliki fungsi yang lebih beraneka ragam. Hendry J. Schmandt mengemukakan kebutuhan berkomunikasi,bersosialisasi,berinteraksi sosial dan bekerjasama dengan individu yang lain dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sebagai mahluk sosial hanya mungkin terpenuhi dalam bentuk kehidupan komunal.[101]Entitas komunal yang dimaksud di atas adalah persekutuan hidup yang lebih besar dengan fungsi yang sangat berbeda dari keluarga besar. Kebutuhan hidup umat manusia sebagai mahluk sosial (*zoon politicon*) untuk berinteraksi sosial dengan yang lainterpenuhi hanya dalam institusi (lembaga/entitas) yang lebih besar daripada keluarga. Entitas komunal yang dimaksud di atas adalah desa. Desa terbentuk sebagai gabungan dari beberapa keluarga besar.Aristoteles mengemukakan komentar tentang karakteristik desa sebagai berikut "Namun, ketika beberapa keluarga bergabung dan menetapkan satu tujuan yang lebih dari sekedar pemenuhan kebutuhan sehari-hari, kumpulan anggota masyarakat pertama yang dibentuk adalah desa."[102]

Sebagai bentuk persekutuan hidup, entitas desa mencerminkan ciri sebagai suatu organisasi yang lebih besar, lebih luas dan lebih rapi daripada organisasi keluarga besar. Desa mencerminkan ciri-ciri organisasi pemerintahan dalam taraf yang lebih maju daripada keluarga meskipunmasih bersifat sederhana jika dibandingkan dengan negara.Desa dapat dipandang sebagai benih-benih kelahiran entitas yang lebih besar, lebih rumit dan lebih luas daripada keluarga dan desa. Entitas komunal yang jauh lebih besar daripada desa yang dimaksud di atas adalah entitas negara. Dalam bingkai pemikiran Aristoteles, dalam hierarkhi bentuk-bentuk kehidupan umat manusia, desa adalah entitas komunal pada tingkatan (level) madyayakni di atas keluarga besar dan di bawah negara.Dalam kedudukan demikian,

[101] Henry J. Schmandt, *Op. cit.*, hlm. 91.

[102] *Ibid.*

kompleksitas urusan yang dapat diselenggarakan desa sebagai bentuk persekutuan hidup adalah lebih rumit dan luas daripada keluarga. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan negara, fungsi dan urusan yang diselenggarakan desa masih lebih sederhana daripada fungsi dan urusannegara. Sudah barang tentu, sesuai dengan keterbatasan fungsi dan urusan yang diselenggarakan desa sebagai bentuk persekutuan hiduppada tingkat madya, kebutuhan hidup umat manusia yang dapat disediakan (diselenggarakan) desa juga bersifat terbatas jika dibandingkan dengan negara.

Deskripsi desa sebagai entitas komunal menegaskan tujuan pembentukan desasebagai bentuk kehidupan bersama umat manusia yakni bukan untuk memenuhi kebutuhan elementer seperti makan, minum, sandang dan papan yang sudah terpenuhi dalam entitas keluarga besar.Sebagai bentuk persekutuan hidup, desa dibentuk dengan tujuan untuk memenuhi jenis kebutuhan umat manusia yang tidak dapat terpenuhi dalam keluarga.Namun, sebagai bentuk persekutuan hidup yang lebih besar,bentuk persekutuan hidup desa masih tetap tidak dapat memenuhi segenap kebutuhan hidup setiap individu warganya baik kebutuhan material maupun rohaniah. Masih ada jenis kebutuhan lain yang tidak dapat dipenuhi desa sebagai persekutuan hidup umat manusia. Kebutuhan hidup umat manusia yang dimaksud antara lain adalah kebutuhan yang berkenaan dengan rasa aman, ketertiban, keadilan, kesejahteraan dan lain-lain. Keamanan dan ketertiban adalah jenis kebutuhan umat manusia yang juga harus terpenuhi supaya umat manusia dapat hidup secara layak sesuai dengan kodratnya.Kebutuhan untuk mempertahankan diri dari ancaman musuh yang datang dari luar atau kebutuhan menanggulangi ancaman bencana alam banjir dan lain-lain tidak selalu terpenuhi desa sebagai bentuk persekutuan hidup.Meskipun desa dibentuk tetapi segenap kebutuhan umat

manusiamasih tetap belum dipenuhi. Pembentukan desa adalah tahap kedua pembentukan persekutuan hidup umat manusia menuju tahap terakhir yang disebut negara.

Keterbatasan desa sebagai bentuk persekutuan hidup untuk memenuhi kebutuhan warganya memotivasi warga desa membentuk bentuk entitas yang lebih besar.Pembentukan bentuk persekutuan hidup yang lebih besar bertujuan memenuhi kebutuhan hidup umat manusia yang lebih luas seperti kebutuhan rasa aman,ketertiban, perasaan bebas dari ancaman bencana alam dan lain-lain yang tidak terpenuhi dalam persekutuan hidup keluarga dan desa. Dengan maksud untuk mencapai tujuan yang dikemukakan di atas, warga dari beberapa desa membentuk persekutuan hidup yang lebih besar dan lebih kompleks daripada desa. Beberapa desa bergabung dan membentuk entitas (komunitas)tunggal yang lebih besar,lebih rumit,berdaulat dan lebih tergorganisir daripada desa. Beberapa desa bergabung dalam suatu entitas komunal yang lebih besar dengan maksud supaya dapat memenuhi kebutuhan hidup umat manusia yang lebih luas. Entitas komunal yang lebih besar yang dimaksud di atas adalah entitas negara. Aristoteles mengemukakan pandangannya tentang proses pembentukan negara sebagai bentuk persekutuan hidup yang lebih tinggi dan berdaulatsebagai berikut:

> "Ketika beberapa desa bergabung menjadi sebuah komunitas kelompok tunggal dan cukup besar untuk menjadi suatu (atau hampir dapat memenuhi kebutuhan) kelompok itu sendiri, negara timbul, yang berasal dari tidak adanya kebutuhan untuk hidup hingga adanya harapan pemenuhan kebutuhan demi kehidupan yang lebih baik. Oleh karena itu, jika bentuk-bentuk awal masyarakat adalah alamiah, demikian pula dengan negara, karena negara merupakan akhir dari semua itu dan sifat dari sesuatu ditunjukkan oleh akhir dari semua itu."[103]

[103]Aristoteles, *Op. cit.*, hlm. 7.

Ketika negara terbentuk sebagai entitas komunal yang berdaulat, entitas tersebut diharapkan mampu memenuhi segenap kebutuhanumat manusia. Pada saat negara terbentuk, semua kebutuhan umat manusia diharapkan sudah terpenuhi.Jika semua kebutuhan umat manusia terpenuhi, sebagai konsekuensinya proses perkembangan bentuk persekutuan hidup umat manusia pun berakhir.Bentuk persekutuan hidup yang lebih besar dan lebih tinggi daripada negara tidak ada karena negara adalah bentuk final persekutuan hidup umat anusia. Negara adalah bentuk persekutuan hidup terakhir yang dianggap sempurna. Negara dipandang sebagai bentuk final perkembangan bentuk-bentuk kehidupan umat manusia sampai dengan zaman sekarang. Sebagai bentuk final persekutuan hidupyang paling besar dan paling tinggi kedudukannya, negara memiliki kekuasaan yang bersifat istimewa dibandingkan dengan keluarga dan desa sebagai bentuk persekutuan hidup. Negara adalah bentuk persekutuan hidup yang tertinggi kedudukannya daripadabentuk persekutuan hidup keluarga dan desa. Aristoteles memandang entitas negara sebagai bentuk persekutuan hidup umat manusia yang berdaulat dengan alasan kekuasaan negara mencakup kekuasaan keluarga dan desa.

Menurut Aristoteles, pembentukan negara adalah proses kreasi alamdan manusiayang berlangsung secara alamiah.[104]Sebagai proses kreasi alam, pembentukan negara merupakan konsekuensi kodrat umat manusia sebagai mahluk yang selalu ingin berkelompok terutama dalam negara (*zoon politikon*). Dalam bingkai pemikiran Aristoteles tentang sifat hakikat manusia, manusia normal tidak dapat hidup di luar ikatan entitas komunal (persekutuan hidup) yang disebut negara (*he koinonia politike*) karena manusia diciptakan sebagai hewan

[104]*Ibid.*

politik (*zoon politikon*).[105] Makna manusia sebagai hewan politik adalah manusia sebagai mahluk yang secara kodrat selalu ingin hidup berkelompok dalam suatu ikatan kehidupan bernegara. Manusia adalah mahluk yang tidak mungkin dapat hidup normal di luar ikatan negara. Sebagai kreasi manusia, pembentukan negara dilakukan secara sadar dengan maksud dan tujuanyang bermanfaat bagi manusia. Secara kodrat, manusia memiliki kemampuan membedakan yang baik dengan yang tidak baik atau yang adil dengan yang tidak adil. Dengan pengetahuan demikian, manusia dapat mengambil keputusan untuk membentuk negara karena dianggap bermanfaat bagi umat manusia sebagai subjek pembentuk negara. Dalam konteks pembentukan negara,Aristoteles mengemukakan pandangan sebagai berikut "Adalah sifat manusia bahwa dia memiliki pemahaman tentang baik dan jahat, adil dan tidak adil dan sejenisnya. Kesatuan mahluk hidup yang memiliki pemahaman seperti itu membentuk sebuah keluarga dan sebuah negara."[106]

Bagi Aristoteles, pembentukan negara bertujuan bukan untuk melindungi kepentingan pribadi individu seperti dikemukakan para tokoh aliran Hukum Kodrat terutama John Lockesang juru bicara liberalisme. Kepentingan umum adalah tujuan utama pembentukan negara. Dalam perspektif pemikiran Aristoteles, kepentingan umum yang dimaksud adalah "kebaikan yang tertinggi (*the highest good).*" Pokok pendirian Aristoteles mengenai "kebaikan yang tertinggi (*the highest good*)" sebagai kepentingan umum dan tujuan utama negara dapat disimpulkan dari pernyataannyasebagai berikut:

> "Lebih jauh, negara lebih diutamakandaripada keluarga dan individu karena keseluruhan kebutuhan lebih utama daripada sesuatu yang parsial. Misalnya, jika

[105]*Ibid.*, hlm. 123.

[106]*Ibid.*, hlm. 8.

> seluruh tubuh rusak, tidak akan ada kaki dan tangan, kecuali dalam pengertian yang membingungkan karena jika kita hancur, tangan tersebut tidak mempunyai arti apa-apa . . . . . Bukti bahwa negara adalah ciptaan alam dan yang lebih utama daripada individu adalah individu ketika terisolasi tidak mampu menopang dirinya sendiri, sehingga dia menjadi bagian dalam suatu hubungan yang menyeluruh."[107]

Apa tujuan utama negara sebagai *he koinonia politike*menurut pandangan Aristoteles? Apakah ketertiban dan keamanan seperti tesis Thomas Hobbes dari aliran hukum kodrat? Apakah perlindungan hak-hak individu dan pembatasan kekuasaan demi mencegah kesewenang-wenangan penguasa seperti dikehendakiMontesquieu dengan *Trias Politica*? Apakah pembatasan kekuasaan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak alamiah umat manusia sebagai tujuan negaraseperti dikehendaki John Locke? Gagasan utama Aristoteles tentang tujuan utama negara berbeda dari gagasanpara penulis yang disebut di atas. Aristoteles menegaskan pendiriannya tentang kepentingan bersama sebagai tujuan negara sebagai berikut:

> "Karena kita membahas bentuk terbaik dari pemerintah, yaitu yang *memberikan kebahagiaan tertinggi bagi negara* (seperti yang telah dikatakan, kebahagiaan tidak akan hadir tanpa nilai moralitas), dengan jelas terlihat bahwa di dalam negara yang diperintah dengan baik dan memiliki sumber daya manusia yang menjunjung tinggi nilai keadilan, serta tidak selalu relatif terhadap prinsip konstitusi, warga masyarakat tidak harus menghidupi diri mereka . . . ."[108]

Entitas negara bertujuan untuk memberikan "kebahagiaan yang tertinggi (*highest good)*" bagi segenap warganya yang tidak dapat dipenuhi bentuk persekutuan hidup keluarga dan desa. Sebagai bentuk persekutuan hidup paling tinggi, negara memiliki tujuan yang mulia dan luhur jika dibandingkan dengan keluarga dan desa. Kedudukan negara sebagai bentuk persekutuan hidup ditempatkan pada posisi tertinggi di atas keluarga dan desa justru

---

[107]*Ibid.*, hlm. 8.

[108]*Ibid.*, pada hlm. 335.

karena tujuan negara merupakan tujuan tertinggi, mulia dan luhur. Wawasan tersebut dapat dikemukakan dengan redaksi kalimat yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama sebagai berikut. Tujuan negara yakni "kebahagiaan yang tertinggi" adalah tujuan untuk memenuhi kebutuhan warganya dan bukan kebutuhan negara karena negara tidak memiliki kepentingan (kebutuhan).Namun, meskipun tujuannya kebahagiaan yang tertinggi, negara ideal Aristoteles adalah bukan negara absolut. Aristotelesmengemukakan kepentingan umum sebagai tujuan utama negara yang mengindikasikan negara ideal Aristoteles bukan negara absolut. Aristoteles mengemukakan komentar mengenai fungsi pemerintah sebagai berikut "Kesimpulannya jelas, bahwa pemerintah yang memperhatikan kepentingan umum dianggap sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan sehingga merupakan bentuk (pemerintahan . . . . pen.) yang sesungguhnya."[109] Seorang penulis,J. H. Rapar mengemukakan komentarberkenaan dengan tujuan utama negara menurut pandangan Aristoteles sebagai berikut "Aristoteles sama sekali tidak bermaksud hendak memproklamirkan kekuasaan negara yang mutlak, bahkan sebaliknya, ia menegaskan bahwa negara ada adalah untuk manusia."[110]

Dalam bingkai bentuk negara ideal Aristoteles yakni negara yang mendatangkan "kebahagiaan yang tertinggi" bagi segenap warga negara, ada beberapa prinsip (pokok pendirian) yang dapat dikemukakan sebagai ciri khas. Beberapa prinsip bentuk negara ideal Aristoteles mencerminkan gagasan orisinal karena gagasan tersebut tetap berlaku sampai dengan sekarang dalam berbagai sistem konstitusi dan sistem ketatanegaraan negara moderen termasuk Indonesia. Berdasarkan beberapa prinsip negara ideal yang dimaksud di atas

---

[109]*Ibid.*, hlm. 125.

[110]J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Op. cit.*, hlm. 173-174.

tergambar karakteristik negara ideal yang didambakan Aristotelessebagai berikut.*Pertama*, menurut Aristoteles, pembetukan negara sebagai bentuk persekutuan hidup umat manusia yang tertinggi dan berdaulat bertujuan untuk memenuhi kebutuhan umat manusia. Ciri khas negara yang dimaksud di atas adalah "negara yang berdasarkan konstitusi" atau "pemerintahan berkonstitusi (*politea*)."Dalam bingkai ajaran Aristoteles, *Politea* adalah bukan bentuk negara ideal. Akan tetapi,bentuk negara yang paling realistis untuk dipraktikkan. Bentuk negara ideal Aristoteles adalah monarkhi. *Politea* adalah bentuk negara yang realistis untuk diwujudkan dalam kenyataan.Dengan alasan demikian, *politea* adalah bentuk negara yang dianjurkan Aristoteles sebagai model untuk dipraktikkan dalam realitas meskipun dianggap bukan bentuk negara yang terbaik.

Dalam pandangan Aristoteles, "negara berkonstitusi" atau "pemerintahan yang berdasarkan berkonstitusi" yang dengan nama lain disebut *politea*mengatur berbagai hal yang berkenaan dengan penguasa dan masyarakat. Pengaturan yang berkaitan dengan kekuasaan penguasa mencerminkan gagasan konstitusionalisme klasikzaman Yunani Kuno. Untuk menggambarkan prinsip konstitusionalisme klasik tersebut, Aristoteles mengemukakan gagasan sebagai berikut "Seperti yang telah kita ketahui pada bagian pertama dari tulisan ini, ada satu aturan yang dibuat untuk penguasa dan aturan lain yang dibuat untuk masyarakat."[111] Aturan yang diberlakukan terhadap penguasa berfungsi untuk mengatur penguasa. Pengaturan yang dilakukan terhadap penguasa mencerminkan gagasan konstitusionalisme klasik zaman Yunani Kuno yang berasal dari ide orisinal Aristoteles. Konstitusionalisme klasik Yunani Kuno yang tercermin (tersirat) dalam bingkai pemikiran Aristoteles tentang "pemerintahan atau negara berdasarkan konstitusi" berkembang menjadi

[111]*Ibid.*, hlm. 350.

konstitusionalisme dalam berbagai sistem konstitusi dan ketatanegaraan pada zaman sekarang.

Kedua, dalam bingkai pemerintahan berkonstitusi atau negara yang berdasarkan konstitusi menurut versi Aristoteles, ada prinsip (asas) kesetaraan di antara warga negara.Prinsip (asas) kesetaraan dalam bingkai pemikiran Aristoteles dapat dipandang sebagai benih-benih asas persamaan di depan hukum pada zaman moderen. Aristoteles mengemukakan komentar sebagai berikut "Namun, dalam negara-negara yang paling konstitusional, warga masyarakat memerintah dan diperintah secara bergantian, karena ide negara konstitusi berarti bahwa warga masyarakat adalah setara dan tidak boleh berbeda sama sekali."[112]Betapa penting prinsip (asas) kesetaraan dalam negara atau pemerintahan yang berdasarkan berkonstitusi sehingga Aristoteles menegaskan kembali prinsip kesetaraan seperti terungkap dalam pernyatansebagai berikut "Sebuah negara bukanlah merupakan masyarakatmahluk hidup belaka, tetapi juga masyarakat kesetaraan yang bertujuan pada kehidupan yang terbaik."[113]Prinsip (asas) kesetaraan yang dimaksud Aristoteles ditegaskan (dituangkan) dalam konstitusi.Prinsip kesetaraan dalam bingkai pemerintahan atau negara berkonstitusi membuat Aristoteles memiliki pandangan tentang negara berdasarkan prinsip kemitraan.Secara singkat Aristoteles mengemukakan pandangannya tentang kemitraan sebagai berikut "Disebabkan negara adalah sebuah kemitraan dan kemitraan warga negaranya ada dalam konstitusi . . . ."[114]

---

[112] Aristoteles, *Op. cit*., hlm. 35.

[113]*Ibid.*, hlm. 333.

[114]*Ibid.*, hlm. 113.

Ketiga, Aristoteles menolak ide sentralisasi (pemusatan) kekuasaan di tangan seorang penguasa meskipun monarkhi dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik. Monarkhi yang terbaik menurut versi Aristoteles adalah monarkhi konstitusional. Dalam bingkai pemerintahan monarkhi konstitusional, pembagian jabatan mencerminkan pembagian kekuasaan. Aristoteles mendukung gagasan demokratis-konstitusional seperti pemerintahan zaman moderen dalam berbagai sistem ketatanegaraan yang berdasarkan sistem pembagian jabatan yang sekaligus mencerminkan pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi. Pembagian jabatan di antara berbagai orang adalah prinsip ketatanegaraan yang didukung Aristoteles. Dari perspektif teori ketatanegaraan moderen, pembagian jabatan mengandung arti sebagai desentralisasi kekuasaan baik berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dalam bingkai *Trias Politica* Montesquieu maupun dalam bingkai pembagian kekuasaan (*division of power*). Dalam konteks pembagian jabatan, Aristoteles mengemukakan komentar sebagai berikut "Oleh karena itu, jika sebuah negara cukup besar, prinsip konstitusionalitas dan demokratis lebih sesuai, yaitu jabatan negara harus dibagi-bagi kepada banyak orang."[115] Pembagian jabatan kepada banyak orang mengandung arti sebagai pemisahan kekuasaan di tangan banyak orang. Pembagian jabatan yang dikemukakan Aristoteles dapat dianggap sebagai metode pembatasan kekuasaan zaman klasik. Metode pembagian jabatan yang paralel dengan pembatasan kekuasaan bertujuan mencegah kekuasaan yang bersifat absolut sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi versi Aristoteles. *Politea* sebagai bentuk pemerintahan yang berdasarkan konstitusi memiliki makna hakiki yang sama dengan konstitusionalisme zaman moderen jika ditinjau dari sudut pandang teori ketatanegaraan.

[115]*Ibid.*, hlm. 98.

Deskripsi gagasan Aristoteles tentang negara berkonstitusi seperti dikemukakan di atas mencerminkan wawasan bentuk negara ideal zaman klasik.Ada beberapa prinsip (elemen)bentuk negara ideal zaman klasik dalam gagasan negara ideal Aristotelesyang dapat dipandang sebagai benih-benih wawasan (asas) negara hukum moderen seperti yang dikembangkan para penulis generasi yang kemudian di benua Eropa Barat dan belahan bumi yang lain. Elemenwawasan negara hukum klasik Aristoteles dapat dipilah dalam 2 (dua) aspek jika ditinjau dari sudut pandang elemen negara hukum moderen yakni (1) bingkai perspektif politik dan ketatanegaraan dan (2) bingkai perspektif kesejahteran umum (kesejahteraan sosial). Dalam bingkai perspektif politik dan ketatanegaraan, wawasan negara hukum klasik Aristoteles memiliki 3 (tiga) elemen yang terdiri atas (1) kedudukan warga negara yang setara, (2) pembatasan kekuasaan penguasa sesuai dengan prinsip *Politea*sebagai pemerintahan atau negara berdasarkan konstitusi dan (3) pembagian jabatan yang mencerminkan pembagian fungsi dan tugas ketatanegaraan seperti dalam teori ketatanegaraan moderen. Dalam bingkai perspektif tujuan kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat, wawasan negara hukum klasik Aristoteles memiliki elemen “kepentingan umum” yang tercermin dalam frasa “kebahagiaan yang tertinggi” sebagai tujuan utama negara. Dalam bingkai teori ketatanegaraan moderen, frasa kebahagiaan yang tertinggi memiliki makna hakiki yang paralel dan sederajat dengan makna frasa kesejahteraan umum (*generalwelfare*) atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.

Prinsip-prinsip bentuk negara ideal yang dikemukakan Aristoteles pada zaman Yunani Kuno masih relevan gemanya untuk diaktualisasikan dalam bingkai praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara zaman moderen. Ketiga prinsip negara berdasarkan konstitusi yang dikemukakan di atas dapat dipadankan atau disetarakan dengan

prinsip-prinsip praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara pada zaman moderen. Beberapa prinsip praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara zaman moderen yang dapat dianggap setara dengan prinsip-prinsip bentuk negara ideal Aristoteles sesuai dengan konteks zaman Yunani Kuno seperti dikemukakan di atas adalah (1) asas persamaan di depan hukum, (2) asas pemisahan atau pembagian kekuasaan dan (3) asas desentralisasi. Elemen (prinsip) bentuk negara ideal yang dikemukakan Aristoteles di atas masih tetap dipertahankan dalam sistem konstitusi berbagai negara. Persamaan di depan hukum, pemisahan atau pembagian kekuasaan di antara organ-organ negara dan desentralisasi kekuasaan masih tetap menjadi soko guru (tiang penopang) konstitusi-konstitusi negara hukum demokratis yang sejahtera pada zaman sekarang. Jika berpedoman pada atau bertitik tolak dari wawasan yang dikemukakan di atas, ada beberapa elemen negara ideal Aristoteles yakni politea yang dapat dipaparkan. Elemen-elemen bentuk negara ideal yakni politea yang dapat dikemukakan secara ringkas adalah seperti dituangkan dalam tabel berikut.

Tabel II

Deskripsi Bentuk Negara Ideal Aristoteles

Elemen (Unsur)	Deskrispi/Karakteristik Elemen (Unsur)
Tipe Negara Ideal	Politea sebagai tipe negara yang paling realistis yang dapat diwujudkan dalam realitas
Karakteristik Tipe Negara Ideal (Politea)	Negara yang berdasarkan (berpedoman pada) konstitusi/Pemerintahan berkonstitusi
Tujuan Negara	Kebahagiaan (warga) yang tertinggi yang disebut *the highest good*
Motif Pembentukan Negara	Motif yang bersifat ekonomis yakni memenuhi kebutuhan warganya
Cara Pembatasan Kekuasaan	Kontrol eksternal yakni berdasarkan atau berpedoman pada ketentuan konstitusi
Tipe Penguasa Ideal	Pemerintah yang patuh kepada ketentuan konstitusi
Perspektif	Yuridis (pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi)
Asas-asas PoliteaSebagai Negara (Pemerintahan)	(1) Asas kesetaraan atau kemitraan, (2) asas pemisahan atau pembagian kekuasaan dan (3) asas desentralisasi

Yang Berkonstitusi	

Gagasan bentuk negara ideal yang dikembangkan para filosof bangsa Yunani Kuno mengalami masa kevakumanselama beberapa abad. Gagasan negara ideal tersebut tidak pernah diperbincangkan lagi oleh para ahli sejak masa kejayaan Yunani Kuno berlalu karena ditaklukkanbangsa Macedonia. Setelah melalui masa kevakuman yang panjang selama beberapa abad, dikursus bentuk negara ideal dengan predikat diskursus negara hukum muncul kembali ke permukaan dan menjadi bahan perbincangan para ahli di Eropa Barat sejak abad XVII dan awal abad XVIII. Perkembangan diskursus negara hukum berkenaan dengan situasi dan kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang mirip dengan kondisi zaman Yunani Kuno. Kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negaradi Eropa pada abad XVII dan awal abad XVIIIdiwarnai dengan kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa terhadap individu warg+a negara. Kondisi demikian membuat para penulis dan para ahli menggagas ide tentang bentuk negara ideal sesuai dengan konteks zaman dan kondisi Eropa Barat dan benua Eropa secara umum. Namun, perkembangan baru tersebut tidak dibicarakan pada bagian ini karena bagian ini merupakan bagian akhir. Akhir dari perbincangan pada bagian ini sekaligus menjadi pembuka perbincangan tentang kelahiran kembali dan perkembangan dikursus bentuk negara ideal dengan sebutan diskursus negara hukum di benua Eropa zaman moderen.

BAB III

LATAR BELAKANG PERKEMBANGAN (PERTUMBUHAN) DAN KARAKTERISTIK SERTA ELEMEN NEGARA ABSOLUT

A.Latar Belakang Kelahiran Tipe Negara Absolut

Diskursus bentuk negara ideal sebagai kerangka kehidupan bernegara yang selalu dicita-citakan umat manusia dimulai pada zaman Yunani Kuno yakni pada era Plato dan Aristoteles beberapa abad yang lalu.[116]Diskursus tentang kerangka kehidupan bernegara ideal tersebut belum memasuki ranah publik sebagai bahan perbincangan masyarakat (publik) Yunani Kuno. Diskursus tersebut masih merupakan perbincangan yang bersifat terbatas yang berlangsung hanya di antara kalangan intelektual bangsa Yunani Kuno seperti Epicurus, Zeno dan terutama Plato maupun Aristoteles.Perbincangan tentang bentuk kehidupan bernegara ideal pada zaman Yunani Kuno tersebut merupakan awal mula perbincangan umat manusia mengenai gambaran kerangka kehidupanbersama ideal dalam bingkai entitas negara. Di kemudian hari, diskursus (perbincangan) tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang dimulai pada zaman Yunani Kuno tersebut berkembang secara bertahap melalui berbagai zaman sampai dengan sekarang (zaman moderen).Diskursus bentuk kehidupan bernegara ideal zaman moderen yang berawal mula dari diskursus zaman Yunani Kuno disebut sebagai diskursus negara hukum.

Menurut catatan sejarah, dalam konteks pemikiran Plato dan Aristoteles, latar belakang kelahiran diskursus bentuk negara ideal bertitik tolak dari kondisi praktik kehidupan bernegara dan penyelenggaraan negara pada masa Yunani Kuno yang

[116] Ridwan HR, *Op. cit*., hlm. 2.

memprihatinkan seperti sudah dikemukakan sebelum bagian ini. Pada zaman Yunani Kuno, di Athena, pada masa kehidupan Plato dan Aristoteles, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara berada dalam kondisi yang memprihatinkan karena kerakusan dan keserakahan penguasa.Kerakusan dan keserakahan penguasa mengakibatkan penyelenggaraan negara diwarnai kesewenang-wenangan dan penindasan.[117]Kondisi kehidupan bernegara pada zaman Yunani Kuno yang dialami langsung oleh Plato dan Aristoteles menjadi pemicu kelahiran gagasan kedua penulis dan ahli pikir tersebut. Gagasan kedua penulis Yunani Kuno tersebut menjadi cikal bakal perbincangan (dikursus) tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang berkembang di kemudian hari sebagai diskursus negara hukum.

Kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara seperti digambarkan di atas memotivasi ahli pikir bangsa Yunani Kuno yakni Plato dan Aristoteles melahirkan gagasanbentuk kehidupan bernegara ideal seperti dikemukakan dalam karya-karyakedua penulis tersebut. Karya-karya Plato dan Aristoteles tentang bentuk kehidupan bernegara dan penyelenggaraan negara ideal dapat dipandang sebagai perbincangan pertama umat manusia tentang bangunan kerangka kehidupan bernegara yang dianggap ideal. Sudah barang tentu, gambaran bentuk negara ideal tersebut berbeda dari realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang bersifat historis. Karya-karya Plato dan Aristoteles dapat dipandang sebagai perintis dan pelopor perbincangan umat manusia tentang bentuk kehidupan bernegara ideal sesuai dengan konteks zaman. Prinsip dan metode yang ditawarkan kedua penulis dalam karya masing-masing dapat dipandang sebagai gagasan yang bertitik tolak kondisi realitas kehidupan bernegara pada masa yang bersangkutan.

---

[117]J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Op. cit.*, hlm. 42.

Karya Plato dan Aristoteles tentang bentuk negara ideal yang sudah diperbincangkan pada bagian sebelum bagian ini dapat dipandang sebagai pencerminan kegelisahan dan keprihatin kedua penulis terhadap praktik penyelenggaraan negara pada zaman Yunani Kunoyang sangat buruk.Dari suatu sudut pandang, kelahiran karya (gagasan) Plato dan Aristoteles tentang bentuk kehidupan bernegara ideal dapat dipandang sebagai antitesa kondisi pada zaman yang bersangkutan. Gagasan yang tercermin dalam karya-karya Plato dan Aristoteles dapat dipandang sebagai suatu bentuk perbincangan mengenai kondisi zamandari sudut pandang filosofis. Refleksi filosofis terhadap kondisi praktik penyelenggaraan negara yang dikemukakan kedua penulis dalam karya masing-masingmengawali perbincangan umat manusia tentang cara mengelola bentuk kehidupan bersama ideal dalam bingkai negara. Akan tetapi, perbincangan tentang bentuk negara ideal yang dirintis Plato dan Aristoteles mengalami masa kevakuman yang sangat panjang sejak kejatuhan Yunani ke tangan bangsa Macedonia. Diskursus bentuk negara ideal yang dirintis para pemikir bangsa Yunani Kuno hilang dari perbincangan para penulis dan ahli pikir sejak bangsa Yunani Kuno jatuh ke tangan Macedoniaselama beberapa abad.

Setelah melalui masa vakum yang sangat panjang selama beberapa abad, diskursus tentang bentuk negara dan kehidupan bernegara ideal muncul kembali dalam perbincangan para ahli pikir dan penulis Eropa Baratpada zaman moderen. Predikat yang dialamatkan terhadap diskursus bentuk negara dan kehidupan bernegara ideal tersebut adalah diskursus negara hukum. Kemunculan kembali diskursus bentuk negara ideal di benua Eropa dengan predikat dikursus negara hukum bertitik tolak dari kondisi umum praktik penyelenggaraan negara pada zaman tersebutyang buruk dan tidak manusiawi. Kelahiran kembali diskursus negara hukum seolah-olah sebagai jawaban terhadap panggilan zamanbagi para filosof dan

ahli pikir untuk menghadirkan wawasan baru tentang bentuk kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal yang lebih baik dari realitas kehidupan bernegara pada masa yang bersangkutan. Latar belakang kelahiran kembali dan perkembangan diskursus negara hukum pada zaman moderen di Eropa Barat memiliki kemiripan dengan kondisi kelahiran diskursus bentuk negara ideal pada zaman Plato dan Aristoteles.Dari suatu sudut pandang, diskursus negara hukum di antara para ahli sebagai diskursus bentuk negara ideal zaman moderen dapat dipandang juga sebagai antitesa kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara pada zaman tersebut sama seperti karya-karya Plato dan Aristoteles yang dapat dipandang juga sebagai antitesa kehidupan bernegara pada zamannya.

Dalam bingkai paparan yang dikemukakan di atas, kebangkitan kembali diskursus negara hukum di benua Eropa karena kondisi praktik penyelenggaraan negara yang buruk dan tidak manusiawi, otoriter dan menindas mirip dengan kondisi pada zaman Yunani Kunopada awal kelahiran diskursus bentuk negara ideal.Dikursus negara hukum moderen lahir dari latar belakang sejarah kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa yang sangat buruk di bawah rezim pemerintahan raja-raja yang berkuasa absolut yang mirip dengan kondisi pada zaman Yunani Kuno.Kesewenang-wenangan penguasa dan penindasan yang dialami individu warga negara di benua Eropa adalah akibat negatif kekuasaan raja yang absolut. Dalam bingkai gambaran praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa seperti dikemukakan di atas, diskursus negara hukum moderen sebagai diskursus bentuk negara dan kehidupan bernegara ideal muncul kembali dalam perbincangan para penulis karena didorong motif menentang kekuasaan raja yang bersifat absolut.[118]Motif yang sama juga mendorong kelahiran diskursus bentuk negara ideal pada zaman klasik pada

[118]Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya, 1987), hlm. 72.

era Plato dan Aristotelesbeberapa abad yang lalu. Meskipun ada rentang waktu yang sangat panjang selama beberapa abadantara latar belakang kelahiran diskursus bentuk negara ideal zaman klasik(zaman Yunani Kuno) dengan diskursus negara hukum zaman moderen(di benua Eropa), faktor penyebab kelahiran diskursus bentuk negara ideal dengan topik negara hukum tersebut adalah sama yakni kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang sangat buruk dan tidak manusiawi karena penindasan penguasa terhadap rakyat (umat manusia). Akan tetapi, diskursus negara hukum yang merebak kembali di benua Eropa pada zaman moderen tidak lengkap jika tidak didahului dengan perbincangan mengenai kondisi masyarakat benua Eropa sebelum kelahiran diskursus negara hukum tersebut.

Zaman Yunani Kunosebagai awal kelahiran diskursus tentang bentuk negara dan kehidupan bernegara ideal melalui beberapa zaman sebelum sampai pada zaman moderen sebagai awal kelahiran kembali diskursus negara hukum di Eropa Barat. Ketiga zaman yang dimaksud adalah (1) Zaman Romawi, (2) Abad Pertengahan dan (3) Zaman *Renaissance*. Ketiga zaman tersebut dapat dipandang sebagai zaman peralihan yang sekaligus dapat dipandang sebagai masa persiapan sebelum memasuki zaman moderen yang mulai memperbincangkan kembali diskursus negara hukum. Namun, ketiga zaman peralihan yang disebut di atas tidak akan dibicarakan secara khusus sesuai dengan sistematika tulisan karena bukan merupakan pusat perhatian buku ini. Ketiga zaman peralihan tersebut harus dilalui lebih dahulu sebelum tiba pada zaman moderen pada saat doktrin perjanjian masyarakat (kontrak social) mulai bertumbuh dan berkembang pada abad XVII-XVII.

Perkembangan pemikiran tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang di kemudian hari dikenal dengan diskursus negara hukum tidak banyak mengalami perubahan di tangan bangsa zaman Romawi Kuno. Tradisi ilmu pengetahuan dan filsafat yang

bekembang dengan baik di tangan bangsa Yunani Kuno tidak mengalami perkembangan di tangan bangsa Romawi Kuno. Alasannya, bangsa Romawi Kuno bukan bangsa yang cinta ilmu pengetahuan dan filsafat seperti bangsa Yunani Kuno. Bangsa Romawi Kuno lebih cenderung mempelajari pengetahuan yang bersifat praktis seperti ilmu militer, ilmu pemerintahan dan ilmu pengetahuan hukum daripada filsafat yang bersifat abstrak-spekulatif sesuai dengan kebutuhannya.Berbagai macam ilmu pengetahuan praktis yang dikemukakan di atas menjadi kebutuhan utama bangsa Romawi Kuno karena bangsa tersebut menguasai seluruh benua Eropa dan sebagian benua Asia pada masa kejayaannya. Hegemoni bangsa Romawi Kuno memmerlukan pengetahuan praktis yang dapat dipergunakan untuk mempertahankan hegemoni tersebut. Salah satu peninggalan terbesar bangsa Romawi Kuno dalam bidang hukum adalah pengetahuan tentang sistem hukum. Bangsa Romawi Yuno mengembangkan sistem hukum yang sekarang dikenal sebagai sistem hukum Romawi. Sistem hukum Romawi merupakan cikal bakal sistem hukum *Civil Law* yang dikenal pada zaman sekarang. Sistem hukum *Civil Law* berkembang di beberapa negara di benua Eropa seperti Jerman, Prancis, Belgia dan Belanda. Bangsa Belanda kemudian memperkenalkan sistem *Civil Law* kepada bangsa Indonesia ketika menjajah Indonesia selama beberapa abad.

Salah seorang tokoh pemikir bangsa Romawi Kuno yang berkecimpung dalam pengetahuan filsafat dan ketatanegaraan adalah Polybios. Penulis Romawi Kuno tersebut memperkenalkan teori tentang bentuk-bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal seperti dikemukakan Aristoteles. Teori ketatanegaraan mengenai bentuk-bentuk negara tersebut lebih dikenal sebagai teori *Cyclus Polybios* di kemudian hari. Penggolongan bentuk-bentuk negara ideal dan bentuk negara tidak ideal yang dikemukakan Polybios berpedoman pada kriteria tertentu. Menurut Polybios, bentuk negara ideal terdiri atas 3 (tiga) macam

bentuk negara yakni (1) monarkhi, (2) aristokrasi dan (3)demokrasi. Akan tetapi, bentuk negara ideal dapat mengalami proses kemerosotan kualitas sehingga jatuh ke dalam bentuk negara yang tidak ideal yakni (1) Tyranni, (2) Oligarkhi dan (3) Okhlokrasi.Monarkhi merupakan bentuk negara ideal yang dipimpin oleh seorang raja yang melakukan kekuasaannya demi kepentingan umum. Namun, bentuk negara idealmonarkhi mengalami kemerosotan sehingga timbul Tyranni. Tyranni merupakan bentuk negara yang dipimpin seorang raja tetapi melaksanakan kekuasaannya demi kepentingan pribadi. Pemerintah yang bertindak sewenang-wenang dalam bingkai bentuk negara Tyranni mendapat perlawanan dari sekelompok bangsawan yang berani dan bersifat baik. Perlawanan tersebut berhasil menumbangkan Tyranny sehingga terjadi perubahan bentuk negara menjadi Aristokrasi. Namun, aristokrasi mengalami kemerosotan kualitas sehingga jatuh ke dalam bentuk negara tidak ideal yakni Oligarkhi. Oligarkhi merupakan bentuk negara yang dipimpin sekelompok orang yang pemerintahannya bersifat buruk. Oligarkhi mendapat perlawanan rakyat yang kecewa terhadap pemerintahan yang buruk. Perlawanan rakyat berhasil menumbangkan oligarkhi sehingga terjadi pergantian bentuk negara menjadi demokrasi. Bentuk negara demokrasi mula-mula berlangsung dengan baik karena penguasa memperhatikan kepentingan umum. Akan tetapi, kebebasan yang dimiliki rakyat kemudian disalahgunakan sehingga lahir perlawanan dan terjadilah perubahan bentuk negara yang tidak ideal yang disebut Okhlokrasi. Dari bentuk negara Okhlokrasi kemudian terjadi pergantian bentuk negara kepada bentuk negara ideal yakni monarkhi. Demikian gambaran siklus perubahan bentuk-bentuk negara menurut versi teori *Cyclus Polybios*.

Tabel III

Bentuk-bentuk negara Berdasarkan Teori Cyclus Polybios

Bentuk Negara	Ciri-ciri/Karakteristik	Kategori
Monarkhi	Kekuasaan dipegang satu orang demi kepentingan umum	Bentuk Negara Ideal
Tyranni	Kekuasaan dipegang satu orang demi kepentingan pribadi	Bentuk Negara Tidak Ideal
Aristokrasi	Kekuasaan dipegang sekelompok bangsawan demi kepentingan umum	Bentuk Negara Ideal
Oligarkhi	Kekuasaan dipegang sekelompok orang demi kepentingan pribadi	Bentuk Negara Tidak Ideal
Demokrasi	Kekuasaan dipegang rakyat demi kepentingan umum	Bentuk Negara Ideal
Okhlokrasi	Kekuasaan dipegang rakyat dengan bebas demi kepentingan pribadi	Bentuk Negara Tidak Ideal

Setelah zaman Romawi Kuno berlalu, umat manusia memasuki zaman baru dengan karakteristik yang berbeda yakni Abad Pertengahan. Abad Pertengahan (Abad V-XV) adalah zaman yang sangat panjang karena berlangsung selama beberapa ratus tahun. Abad Pertengahan memilki ciri-ciri khusus yang dikenal sebagai abad teokratis.Pada abad tersebut, alam pikiran umat manusia didominasi alam pikiran teokratis. Alam pikiran teokratis tidak hanya mewarnai dan mendominasi alam pikiran manusia dalam bidang kerohanian. Akan tetapi, segenap alam pikiran umat manusia baik dalam bidang sosial, politik, ilmu pengetahuan dan lain-lain dikuasai dan didominasi alam pikiran teokratis.Dalam bingkai alam pikiran teokratis terdapat Tuhan dengan kekuasaannya sebagai pusat perbincangan yang menentukan nasib umat mansuia dalam segenap aspek kehidupannya.Salah satu aspek kehidupan bersama umat manusia adalah aspek kehidupan bernegara. Pada Abad Pertengahan, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dikuasai dan didominasi juga alam pikiran teokratis seperti dikemukakan di atas. Sebagai konsekuensinya,

alam pikiran umat manusia yang berpusat kepada Tuhan dipergunakan sebagai doktrin dasar pembenar keberadaan negara dan kekuasaan raja sebagai penguasa yang memiliki hak untuk menguasai dan memerintah rakyat berdasarkan kehendak Tuhan. Sebagai konsekuensinya, karakteristik kekuasaan raja pada Abad Pertengahan bersifat absolut. Absolutisme kekuasaan raja tersebut ditopang oleh doktrin teokratis.

Abad Petengahan berlalu pada abad XV dan umat manusia memasuki abad baru yang disebut Zaman *Renaissance*. Akan tetapi, doktrin teokratis tidak kehilangan pamornyadengan serta merta. Pengaruh dan dominasi doktrin teokratis tetap masih kuat meliputi dan mempengaruhi segenap aspek kehidupan umat manusia termasuk pemikiran tentang negara, hukum dan kehidupan bernegara. Zaman *Renaissance* berlangsung dengan singkat yakni kurang lebih selama pertengahan Abad XV sampai dengan akhir Abad XVI sebelum memasuki zaman perkembangan Aliran Hukum Alam yang terkenalpada Abad XVII. Selama masa *renaissance*, doktrin teokratis masih berpengaruh alam pikiran umat manusia terutama dalam bidang kenegaraan sebagai fokus perbincangan buku ini. Pada akhhir Abad Pertengahan dan selama zaman *renaissance*yang berlangsung dengan singkat, kekuasaan raja memiliki karakteristik sebagai kekuasaan yang bersifat absolut. Karakteristik kekuasaan raja yang bersifat absolut membuat zaman tersebut terkenal dengan zaman tipe negara absolut. Karakteristik kekuasaan raja yang bersifat absolut juga terjaid pada zaman yang kemudian yakni zaman negara polisi (*polizei staat*). Kedua zaman tersebut di atas adalah zaman yang harus dilalui umat manusia sebelum sampai pada zaman moderen sebagai awal pertumbuhan dan perkembangan kembali diskursus bentuk negara ideal yang disebut diskursus negara hukum. Kedua tipe bentuk negara yang disebut di atas memiliki persamaan dan perbedaan karakteristik. Persamaan kedua tipe bentuk negara berkenaan dengan krakteristik kekuasaan

raja (penguasa) dengan ciri-ciri yang sentralistis dan bersifat absolut. Selain persamaan tersebut, ada perbedaan karakteristik kedua bentuk negara tersebut yakni mengenai orientasi kekuasaan raja (penguasa).

Tipe negara pertama yang disebut negara absolut memiliki karakteristik kekuasaan yang terpusat (sentralisasi) di tangan raja. Orientasi kekuasaan raja (penguasa) difokuskan pada kepentingan pribadi, keluarga dan golongannya. Raja tidak perlu mengurus dan perduli pada kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat). Tipe negara kedua disebut negara polisi dengan karakteristik kekuasaan negara yang juga bersifat terpusat di tangan raja (sentralisasi kekuasaan) dan absolut. Namun, dari aspek orientasi kekuasaan, tipe negara polisi berbeda dari negara absolut. Orientasi kekuasaan raja pada negara polisi difokuskan pada kepentingan rakyat yakni kesejahteraan umum. Dalam negara polisi, penguasaperduli dan berusaha mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan umum meskipun dengan tidak melibatkan rakyat. Kedua tipe negara yang disebut di atas berkaitan dengan erat karena kelahiran tipe negara polisi merupakan antitesa tipe negara absolut.Kedua bentuk negara yang diperbincangkan di atas mendahului kelahiran diskursus negara hukum zaman moderen. Pada kedua tipe negara tersebut, diskursus tentang negara hukum sebagai diskursus bentuk negara ideal tidak pernah diperbincangkan sama sekali.Namun, setalah kedua tipe negara tersebut berlalu, diskursus negara hukum sebagai diskursus tentang bentuk negara ideal mulai diperbincangkan kembali.

Setelah mengalami masa kevakuman selama beberapa abad, diskursus negara hukum merebak kembali di Eropa Barat sekitar Abad XVII dan XVIII. Pada abad tersebut, alam pemikiran yang baru mulai berkembang yakni Aliran Hukum Alam (Aliran Hukum Kodrat). Perkembangan Aliran Hukum Alam (Aliran Hukum Kodrat) berkorelasi dengan

perbincangan kembali diskursus negara hokum. Kelahiran kembali diskursus tentang bentuk negara ideal yang disebut diskursus negara hukum berkenaan dengan faktor kondisi praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa pada era tipe negara polisi seperti dikemukakan sepintas lalu pada bagian sebelum ini.Seperti yang terjadi pada zaman Yunani Kuno, diskursus negara hukum kembalimenjadi tema utama diperbincangkan para ahli dan penulis karena berhubungan dengan situasi dan kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa yang buruk dan memprihatinkandalam bingkai negara polisi. Kesewenang-wenangan penguasa dan penindasan terhadap rakyat adalah gambaran umum yang terjadi di Eropa Barat setelah Abad Pertengahanberlalu terutama pada era negara absolut dan negara polisi.Pada kedua tipe negara tersebut, hak-hak individu (hak rakyat)tidak mendapat perlakuan yang layak di hadapan penguasadalam kehidupan bernegaradan praktik penyelenggaraan negara. Kondisi praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara yang buruk dan memprihatinkan tersebut menjadi faktor pendorong bagi para ahli untuk memperbincangkan kembali diskursus negara hukumsebagai diskursus tentang bentuk kehidupan bernegara ideal zaman moderen.

Diskursus tentang bentuk negara ideal seperti dikemukakan di atas secara tidak langsung bertujuan menentang kekuasaan raja yang bersifat absolut. Sebagai konsekuensinya, dari suatu sudut pandang, gagasan para ahli pikir mengenai bentuk negara ideal dapat dipandang sebagai antitesa terhadap kekuasaan raja yang bersifat absolut tersebut. Ahli-ahli pikir aliran hukum kodrat (hukum alam) seperti John Locke, Montesquieu dan Jean Jacques Rosseau memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perkembangan diskursus negara hukum zaman moderen yang dikenal sebagai diskursus negara hukum. Dengan berbagai macam gagasan yang berkaitan dengan diskursus bentuk negara dan praktik

penyelenggaraan negara ideal, gagasan-gagasan para ahli ikut menyempurnakan wawasan dan pemikiran tentang negara hukum yang berkembang zaman sekarang. Gagasan para filosof dapat dipandang sebagai doktrin yang memberikan "roh" terhadap perjuangan umat manusia menentang kekuasaan raja yang absolut, sewenang-wenang dan penindasan. Gagasan tentang bentuk kehidupan bernegaraideal yang dikemukakan para ahli dan penulis dalam karya masing-masing dapat dianggap sebagai model kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang patut dicontoh sebagai pedoman kehidupan bernegara serta praktik penyelenggaraan negara yang bebas dari kesewenang-wenangan maupun penindasan.

B.Kondisi Kehidupan Bernegara Dalam Bingkai Tipe Negara Absolut

Sebelum memasuki masa akhir Abad XVII dan awal Abad XVIIIsetelah Abad Pertengahan berlalu,ada suatu masa yang disebut masa *renaissance*. Masa *renaissance* disebut masa kebangkitan kembali nilai-nilai kebudayaan masa lalu. Masa renaissance berlangsung kurang lebih selama Abad XIV sampai dengan Abad XVIIsebelum masuk zaman moderen. Masa renaissance dapat dianggap sebagai masa peralihan dari Abad Pertengahan menuju zaman moderen. Masa renaissance berlangsung cukup singkat tetapi berperan penting sebagai periode yang melahirkan zaman moderen. Tokoh-tokoh zaman renaissance yang terkenal antara lain adalah Leonardo da Vinci, Michael Angelo, Niccolo Machiavelli, Jean Bodin. Pada masa renaissance, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa diwarnai dengan kesewenang-wenangan penguasa dan penindasan terhadap rakyat selama kurun waktu yang cukup panjang. Kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraantersebut terjadi karena raja memiliki kekuasaan yang bersifat absolut.Secara umum, sebelum kelahiran dikursus negara hukum moderen,raja-raja

di Eropa Barat memiliki kekuasaan yang bersifat absolut (mutlak) seperti di Spanyol dan Perancis.[119]

Apa sebab pada masa tersebut, raja memiliki kekuasaan yang bersifat absolut seperti dikemukakan di atas? Pertanyaan di atas dapat dikembalikan pada pokok bahasan dalam Ilmu Negara yang disebut doktrin dasar pembenar (penghalalan)keberadaan negara. Salah satu doktrin dasar pembenar (penghalalan) keberadaan negara dalam Ilmu Negara adalah doktrin yang bersumber dari bidang hukum kebendaan. Dari segi doktrin dasar pembenar adanya negara berdasarkan hukum kebendaan, negara tidak lain dari suatu benda atau disamakan dengan benda yang dapat dimiliki seseorang. Sebagai konsekuensinya, pemilik negara yang dipersamakan dengan benda tersebut dapat mempergunakan negara dengan sesuai dengan kehendaknyayang berorientasi pada kepentingannya. Doktrin dasar pembenar adanya negara berdasarkan hukum kebendaan yang dikemukakan di atas berkembang luas di benua Eropa pada era feodalisme. Feodalisme adalah suatu paham yang memberikan kekuasaan yuridis, politis dan sosiologis yang sangat besar kepada seseorang atas sebidang tanah. Pada zaman feodal, tanah dapat dipinjamkan kepada pihak lain untuk dipergunakan pihak lain sesuai dengan kepentingannya. Pihak yang menguasai tanah yang dipinjam dari pihak lain memiliki kekuasaan yang sangat besar atas tanah tersebut.

Feodalisme yang bertitik tolak dari lapangan hukum keperdataan adalah paham yang meliputi segenap bidang kehidupan manusia di benua Eropa setelah Abad Pertengahan.Paham feodal yang mengenal sistem pinjam-meminjam tanah seperti dikemukakan di atas berkembang dan mempengaruhi bidang ketatanegaraan. Esensi feodalisme dari sudut pandang hukum berkenaan dengan hak atas kebendaan yakni hak atas

[119] J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, Op. cit.*, hlm. 107.

tanah yang bersifat individu (pribadi). Seseorang yang menguasai sebidang tanah dianggap sebagai pimilik tanah yang dikuasainya.Doktrin tentang hak atas tanah yang bersifat pribadi seperti dikemukakan di atas merasuki juga bidang (lapangan) ketatanegaraan yang kemudian melahirkan konsepsi sifat-hakikat negara dengan karakteristik khusus. Sebagai konsekuensinya, wilayah kekuasaan negara (raja) di atas tanah daratan dianggap sebagai hak milik pribadi raja. Raja adalah pemilik pribadi wilayah negara dan segala yang ada dalam wilayah kerajaan. Sebagai konsekuensinya, raja dapat memperlakukan negara yang dianggap sebagai hak milik pribadi dengan sesuka hatinya. Para bangsawasan dan terutama rakyat tidak mempunyai hak sama sekali atas tanah dalam wilayah kekuasaan negara yang terdapat dalam lapangan ketatanegaraan.

Apa doktrin yang menunjang faham feodalisme yang mempengaruhi lapangan (susunan) ketatanegaraan pada era setelah Abad Pertengahan? Doktrin yang menunjang perkembangan feodalisme dalam lapangan ketatanegaraan adalah doktrin teokratis. Dalam bingkai doktrin teokratis, raja menganggap kekuasaannya berasal dari Tuhan sehinggaraja dianggap sebagai ahli waris kekuasaan Tuhan. Sebagai wakil Tuhan, raja berkedudukan dan berkuasa di dunia. Sebagai penguasa yang merupakan ahli waris Tuhan, raja memiliki “hak istimewa raja (*the divine of the Kings*).” Dalam kedudukan sebagai ahli waris Tuhan, raja berhak menguasai dan memerintah di dunia berdasarkan hak-hak istimewa yang dimiliki raja sebagai wakil Tuhan.Doktrin raja sebagai wakil Tuhan mengandung konsekuensi sebagai berikut.Orang lain yang tidak memiliki hak istimewa sebagai wakil Tuhan tidak mungkin dan tidak akan pernah memiliki hak menggantikan kedudukan seorang raja selain dari keluarga raja. Raja adalah orang yang istimewa sebagai pilihan Tuhan sehingga tidak semua orang dapat memiliki kedudukan istimewa sebagai wakil Tuhan dan sebagai raja. Sudah barang

tentu, doktrin hak-hak istimewa raja yang dikemukakan di atas mengandung implikasi kedua arah yang berbeda yakni (1) kedudukan dan wewenang raja dan (2) hak dan kedudukan rakyat.

Dalam kaitan dengan kedudukan raja, implikasi doktrin hak-hak istimewa raja tersebut memberikan kedudukan yang istimewa terhadap eksistensi raja sebagai penguasa. Implikasi dan konsekuensi doktrin hak-hak istimewa raja yang dikemukakan di atas ada berkaitan dengan pertanggungjawaban kekuasaan seorang raja sebagai penguasa. Apakah kekuasaan raja sebagai wakil Tuhan mesti dipertanggungjawabkan kepada rakyat atau kepada suatu lembaga? Apakah rakyat memiliki hak meminta pertanggungjawaban seorang raja yang bertindak sewenang-wenang? Sesuai dengan hak istimewa raja sebagai wakil Tuhan, raja tidak dapat diminta bertanggungjawabbaik secara hukum maupun moral atas segala tindakan dan perbuatannya. Sebagai wakil Tuhan, raja memiliki kekebalan (imunitas) pertanggungjawaban baik dari aspek moral, politis maupun hukum. Sebagai wakil Tuhan, kedudukan raja berada di atas negara dan hukum maupun pengadilan. Raja dianggap identik dengan negara seperti tercermin dari ucapan Louis XIV raja Perancis dengan sepotong kalimat pendek yang sangat terkenal sampai dengan sekarang "L 'etat cest moi (Negara adalah saya)." Sepotong kalimat singkat raja Perancis Louis XIV tersebut sudah lebih dari cukup untuk menggambarkan betapa besar kekuasaan raja dan betapa tinggi kedudukannya di hadapan rakyat pada abad-ke15 sampai dengan ke-17. Raja dianggap memiliki hak dan kedudukan yang istimewa yang sederajat dengan negara. Raja adalah personifikasi negara dalam realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dengan kekuasaan yang bersifat mutlak disertai dengan kedudukanistimewa sebagai wakil Tuhan dengan kekuasaan absolut yang wajib dipatuhi semua orang.

Kondisi yang berbeda dan bertentangan keberadaan raja seperti dikemukakan di atas terjadi pada kedudukan, nasib dan hak-hak rakyat. Kekuasaan raja yang absolut melahirkan dampak negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Salah satu dampak negatif tersebut berkaitan dengan hak dan kebebasan individu umat manusia.Rajadapat bertindak dengan sewenang-wenang dan sesuka hatiterhadap setiap orang dalam wilayah kekuasaan raja. Tindakan sewenang-wenang raja yang merupakan pelanggaran hak-hak dan kebebasan rakyatsebagai bentuk penindasan tidak perlu dipertanggungjawabkan secara moral, politis dan yuridis. Sebagai penguasa dengan kekuasaan absolut, raja tidak pernah perdulidan tidak perlu perduli terhadap nasib rakyat.Raja dapat bertindak dengan bebas dan sesuka hati terhadap setiap orang karena menganggap tidak memiliki kewajiban moral, politismaupun yuridis menghormati hak-hak rakyat. Raja juga tidak pernah berpikir mempertanggungjawabkan kekuasaan dan perbuatannya kepada seseorang, lembaga atau rakyatbaik secara moral, politis dan apalagi secara yuridis. Sebagai akibatnya, rakyat menjadi sasaran dan korban penindasan dan kesewenang-wenangan rajakarena tidak ada suatu lembaga pun yang dapat meminta pertanggungjawaban segenap tindakan (perbuatan) raja yang sewenang-wenang.

Doktrin teokratis tentang raja sebagai wakil Tuhan justru membuat kedudukan, nasib dan hak-hak rakyat tidak memiliki kedudukan hukum di mata penguasa. Dalam bingkai doktrin teokratis, rakyat dipandang bukan sebagai subjek (pelaku) yang mempunyai hak yang patut dihormati penguasa (raja). Rakyat dipandang sebagai objek yang tidak memiliki hak sama seperti benda yang tidak memiliki hak sehingga dapat diperlukan dengan sekehendak hati. Dalam bingkai pemikiran teokratis seperti dikemukakan di atas dapat dengan mudah dibayangkan jika rakyat akan dengan mudah dapat ditindas penguasa (raja) karena tidak

sarana yang dapat melindungi kedudukan dan nasib rakyat tersebut. Rakyat wajib patuh terhadap raja sebagai wakil Tuhan secara mutlak sehingga status rakyat bersifat pasif dalam bingkai doktrin teokratis yang mengajarkan raja sebagai wakil Tuhan. Kekuasaan rajayang absolut seperti raja-raja Spanyol dan Perancis ditopang oleh 2 (dua) macam doktrin yang berfungsi sebagai dasar pembenarkekuasaan raja.

Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja tersebut memiliki karakteristik yang berbeda meskipun ada aspek-aspek yang sama dalam hal-hal tertentu seperti dikemukakan di bawah.Doktrindasar pembenar kekuasaan raja yang bersifat absolut yang pertama-tama adalah doktrin teokratis. Doktrin teokratis berupaya memberikan dasar pembenar terhadap kekuasaan raja yang absolut dengan landasan argumentasi yang bersifat teokratis. Doktrin teokratis bersandar pada argumentasi kekuasaan (kekuatan) gaib yang adikodrati sebagai sumber kekuasaan dan legitimasi kekuasaan raja. Doktrin teokratis bertitik tolak dari paradigmasuatu peristiwa yang dianggap pernah terjadi di atas permukaan bumi meskipun tidak mungkin terjadi dalam alam realitas. Landasan argumentasi doktrin teokratis adalah kekuasaan (kekuatan) gaib yang berada di luar jangkauan nalar (rasio) manusia yakni kekuasaan Tuhan, dewa maupun kekuatan gaib. Kekuatan gaib dianggap memberikan kekuasaan (mandat) kepada raja untuk memerintah dan berkuasa atas negara.Kekuasaan Tuhan, dewa-dewa dan kekuataan gaib dianggap sebagai sumber kekuasaan raja dan sekaligus sumber legitimasi kedudukan raja. Menurut doktrinteokratis, kekuasaan dan legitimasi raja bersumber dari kekuasaan (kekuatan) gaib yang bersemayam “tinggi di atas langit” yakni kekuasaan (kekuatan) Tuhan, dewa-dewadi khayangan yang bersifat gaib.[120]

[120]Kranenburg, *Op. cit.*, hlm. 9.

Doktrin teokratisyang dikemukakan di atas membangun argumentasi dengan berdasarkan pada ajaran penyerahan mandat yang tidak rasional dan a-historis. Menurut doktrin penyerahan mandat, Tuhan dan dewa atau kekuatan-kekuatan gaib menyerahkan mandat (kekuasaan) kepada seseorang untuk menjadi raja. Mandat (kekuasaan) tersebut diserahkan Tuhan kepada orang-orang tertentu yang dianggap layak menerima mandat bukan kepada sembarangan orang. Seseorang yang tidak menerima mandat dari Tuhan atau kekuatan gaib tidak layak dan tidak berhak menduduki tahta kerajaan. Dengan landasan argumentasi seperti dikemukakan di atas, doktrin penyerahan mandat (kekuasaan) yang teokratis memberikan argumentasi metafisisyang tidak rasionallegitimasi dan legalitas kedudukan raja sebagai penguasa.Doktrin teokratis memberikan dasar pembenaran terhadap legalitas kekuasaan dan legitimasi raja dengan argumentasi irrasional-metafisis dan a-historis.Sebagai dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja,doktrin teokratisbersumber dari ajaran-ajaran teokratis dan transendental yang didukung ahli-ahli filsafat Abad Pertengahan antara lain Thomas Aquinas, Johan Salisbury, Dante, Piere Dubois, Marsilius Padua, John Wycliffe dan William Occam.

Doktrin dasar pembenar kekuasaan raja yang kedua adalah doktrin yang memberikan argumentasi rasional yang dapat diterima akal sehat meskipun bersifat a-historis seperti doktrin pertama. Menurut doktrin kedua,sumber kekuasaan dan legitimasi kedudukan raja sebagai penguasa berlandaskan pada peristiwa a-historis yang dianggap pernah terjadi di atas permukaan bumi di antara individu-individu. Peristiwa tersebut adalah peristiwa perjanjian masyarakat (kontrak sosial). Doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja tersebut berpedoman pada perjanjian masyarakat yang dianggap pernah terjadi dalam realitas kehidupan umat manusia. Secara historis,peristiwa perjanjian masyarakat tidak pernah terjadi

dan tidak mungkin terjadi dalam realitas kehidupan bersama umat manusia. Doktrin perjanjian masyarakat sebagai doktrin sumber kekuasaan dan legitimasi raja disebut doktrin kontrak sosial dengan istilah lain. Doktrin kontrak sosial sebagai doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi kekuasaan raja mengacu pada peristiwa perjanjian masyarakat yang a-historis. Peristiwa perjanjian masyarakat hanya suatu pengandaian yang dianggap pernah terjadi "jauh di bawah langit" di atas permukaan bumi di antara individu-individu yang sepakat membentuk negara. Doktrin perjanjian masyarakat atau doktrin kontrak sosial sebagai doktrin sumber kekuasaan dan legitimasi raja memiliki karakteristik yang berbeda dari doktrin teokratis.

Doktrin perjanjian masyarakat (perjanjian sosial) merujuk pada peristiwa perjanjian masyarakat yang dianggap pernah terjadi sebagai peristiwa historis di atas permukaan bumi. Namun, peristiwa tersebut tidak pernah terjadi dalam alam realitas karena diandaikan pernah terjadi di antara individu-individu yang bersepakat melakukan perbuatan hukum yang disebut perjanjian masyarakat (perjanjian sosial). Perjanjian masyarakatbertujuan membentuk negara sebagai entitas politiksebagai wadah kehidupan bersama umat manusia yang mengikat semua individu menjadi suatu kesatuan. Pembentukan entitas negarabersifat menentukan masa depan spesies umat manusia karena dengan pembentukan negara kelangsungan hidup umat manusia dapat dipertahankan. Peristiwa perjanjian masyarakat (kontrak sosial) yang dianggap terjadi di atas permukaan bumi sebagai tempat bermukim umat manusia adalah pengandaian yang bersifat metafisis semata-mata. Peristiwa perjanjian masyarakat tidak pernah terjadi dan tidak mungkin pernah terjadi dalam realitas kehidupan bersama umat manusia. Namun, doktrin perjanjian masyarakat yang bersifat rasional-metafisis dibutuhkan sebagai ajaran untuk memberikan jawaban terhadap pertanyaan mengenai asal-mula negara.

Landasan falsafah sebagai dasar pembenar doktrin perjanjian masyarakat yang irasional dan rasional adalah landasan falsafah hukum kodrat (aliran hukum alam).

Varian aliran falsafah hukum kodrat yang menjadi landasanfalsafah doktrin perjanjian masyarakat berbeda dari landasan falsafah doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja yang teokratis yang dikemukakan di atas. Aliran falsafah hukum alam yang menjadi landasan dasar doktrin perjanjian masyarakat (kontrak sosial) adalah falsafah hukum kodratyang rasional. Aliran hukum kodrat rasional memiliki karakteristik yang berbeda dari aliran hukum kodrat irasional. Tokohaliran filsafat hukum kodrat rasional yang mendukung kekuasaan raja yang absolut adalah Thomas Hobbes. Doktrin perjanjian masyarakat Thomas Hobbes dibangun di atas landasan paradigma kehidupan umat manusia dalam 2 (dua) fase yang berbeda. Fase pertama kehidupan umat manusia disebut fase kehidupan alamiah sebelum negara terbentuk. Dalam fase pertama, umat manusia hidup bebas sesuai dengan kodrat masing-masing. Namun, kehidupan yang bebas (*status naturalis*) mengakibatkan sifat egois umat manusia bertumbuh dan berkembang dengan subur sehingga individu yang satu menjadi ancaman seperti serigala bagi individu yang lain (*homo homini lupus*). Kondisi kehidupan umat manusia yang bersifat konfliktual seperti dikemukakan di atas menjadi motif umat manusia membentuk negara berdasarkan suatu perjanjian yang disebut perjanjian masyarakat dengan tujuan mengakhiri pertentangan. Setelah perjanjian masyarakat, umat manusia memasuki fasekedua dalam kehidupannya yakni fase kehidupan bernegara. Dalam fase kedua, umat manusia dipimpin oleh penguasa (raja) dengan kekuasaan yang absolut. Raja tersebut menerima kekuasaan langsung dari individu-individu sehingga tidak ikut sebagai pihak dalam perjanjian masyarakat.

C.Karakteristik Tipe Negara Absolut

Perbedaan di antara kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja yang dikemukakan di atas berkenaan dengan aspek rasionalitas argumentasiyang dibangun sebagai landasan kedua doktrin tersebut. Akan tetapi, perbedaan rasionalitas kedua doktrin tersebut belum dapat menunjukkan karakteristik masing-masing kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja tersebut. Alasannya, perbedaan karakteristik yang dikemukakan pada bagian ini hanya salah satu aspek perbedaan di antara kedua doktrin dasar pembenar (dasar legitimasi) kekuasaan raja tersebut. Sudah barang tentu, selain perbedaan aspek rasionalitas, ada beberapa persamaan di antara kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja tersebut.Untuk dapat memahami karakteristik kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja yang dikemukakan di atas perlu pembahasan mengenai persamaan kedua doktrin.Namun, perbedaan dan persamaan kedua doktrin tersebut tidak diperbincangkansecara khusus pada bagian ini sesuai dengan sistematika tulisan. Persamaan dan perbedaan karakteristik kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja sebagai penambah wawasanyang dikemukakan pada bagian ini dipaparkan di bawah. Menurut penulis, ada 4 (empat) macam hal yang berkaitan dengan persamaan dan perbedaan kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja yang dapat diidentifikasi yakni sebagai berikut.

Pertama, doktrin teokratis maupun doktrin perjanjian masyarakat memiliki landasan filosofi yang sama dengan tujuan yang sama. Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan dan sumber legitimasi raja tersebut berakar dalam ajaran para ahli filsafat dengan falsafah yang sama.Persamaan di antara para tokoh tersebut berkaitan dengan landasan faslafahnya yakni landasan fasalafah hukum alam (falsafah hukum kodrat). Namun, meskipun memiliki landasan falsafah yang sama seperti dikemukakan di atas, varian aliran hukum alam (aliran

hukum kodrat) kedua doktrin tersebut berbeda. Doktrin teokratis berpedoman pada doktrin aliran hukum alam yang bersifat irasional. Doktrin dasar pembenar kekuasaan dan sumber legitimasi raja yang bersifat teokratis menghasilkan ajaran yang berkarakter irasional-teokratis-metafisis. Pada pihak lain, doktrin perjanjian masyarakat berpedoman pada doktrin aliran hukum alam yang rasional. Doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja yang bersifat rasional menghasilkan ajaran yang berkarakter rasional-yuridis-metafisis.

Kedua, doktrinteokratis-irasional dan doktrin yuridis-rasionaldibangun di atas landasan falsafah yang bersifat metafisis. Kedua doktrin memiliki karakteristik yang sama dalam hal sifat dan karakteristik yang a-historis (metafisis).Ajaran penyerahan mandat (kekuasaan) dari Tuhan kepada raja yang menempatkan raja sebagai wakil Tuhan seperti diajarkan doktrin teokratis tidak pernah terjadi dalam alam realitas kehidupan bernegara. Sebagai ajaran, doktrin penyerahan mandat terdapat hanya dalam alam metafisis yang irasional.Penyerahan mandat dari Tuhan kepada raja adalah bukan peristiwa historis. Akan tetapi, suatu bentuk pengandaian semata-mata yang bertujuan memberikan landasan legitimasi kepada kekuasaan raja dengan argumentasi yang bersifat metafisis-irasional. Doktrin perjanjian masyarakat memiliki sifat metafisis(a-historis) juga karena perjanjian masyarakat tersebut tidak pernah terjadi dan tidak akan pernah terjadi dalam alam realitas kehidupan bersama umat manusia. Perjanjian masyarakat adalah bukan peristiwa sejarah (historis) yang sungguh-sungguh terjadi dalam realitas kehidupan bersama umat manusia. Doktrin perjanjian masyarakat adalah suatu bentuk pengandaian yang metafisisjuga meskipun dapat diterima akal sehat (rasional). Menurut akal sehat (rasio), rasionalitas yang dibangun doktrin perjanjian masyarakat dapat diterima argumentasinya tetapi perjanjian masyarakat tersebut tetap bukan merupakan peristiwa sejarah (historis).Doktrin penyerahan

mandat yang bersifat teokratis dan doktrin perjanjian masyarakat adalah bukan peristiwa sejarah yang pernah terjadi dalam realitas melainkan suatu pengandaian yang bersifat metafisis. Ajaran (doktrin) teokratis dan perjanjian masyarakat adalah hasil olah pikir ahli filsafat aliran hukum alam (hukum kodrat) yang bertujuan menerangkan asal mula negara dan memberikan dasar pembenarkepada kekuasaan raja yang absolut.Doktrin teokratis dan doktrin perjanjian masyarakat tidak pernah terjadi dalam realitas karena kedua doktrin merupakan pengandaian (hipotesis) yang bersifat metafisisbelaka.

Ketiga, kedua jenis teori dasar pembenar kekuasaan raja yang dikemukakan di atas ditopang oleh landasan falsafah yang sama dengan karakteristik yang berbeda. Doktrin pertama yang bersifat teokratis dan yang kedua bersifat yuridis berdasarkan landasan falsafah hukum kodrat (hukum alam). Namun, keduadoktrin memiliki karakteristik yang berbeda meskipun kedua doktrin tiada lain dari bentuk pengandaian yang bersifat hipotesis.Kedua doktrin bertitik tolak dari bentuk pengandaian yang sama yakni pengandaian yang bersifat metafisis karena dasar pengandaian kedua doktrin adalah peristiwa yang tidak pernah terjadi dalam realitas.Bentuk pengandaian yang pertama bertitik tolak dari mitos tentang peristiwa penyerahan mandat Tuhan kepada raja sebagai wakil dan ahli waris. Doktrin penyerahan mandat yang metafisis berhasil menopang kekuasaan raja yang absolut. Dalam bingkai doktrin teokratis, Tuhan sebagai pemilik kekuasaan diandaikan menyerahkan mandat kepada raja sehingga raja sebagai wakil dan ahli waris Tuhan memiliki kekuasaan absolut untuk memerintah umat manusiadengan kekuasaan yang bersumber dari Tuhan. Bentuk pengandaian yang kedua bertitik tolak dari mitos perjanjian sosial (*social contract*)yang dianggap pernah terjadi di antara umat manusia. Dalam bingkai perjanjian masyarakat, individu-individu umat manusia diandaikan melakukan tindakan hukum

kontraktual (perjanjian) dengan tujuan membentuk negara dan menyerahkan kekuasaan (mandat) yang bersifat mutlak kepada raja (penguasa). Dengan dasar perjanjian tersebut, raja sebagai penerima mandat memiliki kekuasaan mutlak untuk berkuasa dan memerintah. Doktrin perjanjian masyarakat bertujuan menopang kekuasaan raja yang bersifat absolut.

Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja yang dikemukakan di atas adalah landasan (dasar) pembenar kekuasaan rajayang absolut. Doktrin tersebut tumbuh dan berkembang dengan subur pada masa peralihan di benua Eropa setelah Abad Pertengahan. Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja yang berdasarkan mitos tersebut berfungsi untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab seorang raja (negara) memiliki kekuasaan absolut memerintah orang banyak? Sudah barang tentu, jawaban yang dapat dikemukakan berkenaan dengan pertanyaan di atas adalah sebagai berikut. Doktrin pertama mengajarkan raja memiliki kekuasaan absolut untuk berkuasa dan memerintah umat manusia berdasarkan mandat yang diterima dari Tuhan,dewaatau kekuatan gaib. Doktrin kedua mengajarkan raja memiliki hak untuk berkuasa dan memerintah umat manusia karena menerima mandat dari individu-individu umat manusia berdasarkan perjanjian masyarakat (kontrak sosial).Kedua doktrin yang dikemukakan di atas merupakan doktrin penyerahan mandat tetapi dengan sumber mandat yang berbeda. Doktrin penerimaan mandat baik yang teokratis maupun doktrin perjanjian masyarakat yang yuridis berhasil membangun bentuk negara dengan kekuasaan raja yang bersifat absolut.

Keempat, kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja (negara)yang dikemukakan di atas memiliki tujuan yang sama. Kedua doktrin bertujuan memberikan legalitas terhadap keberadaan negara dan membangun legitimasi kekuasaan raja yang bersifat absolut. Baik doktrin dasar pembenar kekuasaan raja yang bersifat teokratis maupun yang bersifat yuridis-

kontraktual berhasil membangun bentuk negara dengan kekuasaan raja yang bersifat absolut.Raja-rajadi Eropa Barat seperti di Spanyol dan Perancis berhasil membangun kekuasaan raja yang bersifat mutlak (absolut)berdasarkan doktrin yang bersifat teokratis atau yang bersifat yuridis-kontraktual berdasarkan falsafah aliran hukum alam yang bersifat metafisisyang berkembang pada Abad XV-XVII.Dalam konteks doktrin hukum alam yang berfungsi membangun kekuasaan raja (negara) yang bersifat absolut (mutlak), Louis L. Snyder mengemukakan komentar sebagai berikut "Sebuah aliran pemikiran yang berasal dari abad ke-17 dan terus hidup dalam abad ke-18 berusaha untuk membenarkan hak mutlak (absolutisme) dalam pemerintahan sebagai suatu hal yang serasi dengan hukum-hukum alam."[121]Aliran falsafah yang dimaksud penulis di atas tidak lain dari aliran falsafah hukum kodrat (hukum alam). Aliran falsafah hukum alam (hukum kodrat)memiliki pengaruh yang sangat besar dalam membangun teori ketatanegaraan zaman moderen sampai dengan sekarang termasuk di Indonesia seperti dapat diketahui dari Pembukaan UUD 1945.

Ada hal penting yang perlu disampaikanberkenaan dengan fungsi doktrin perjanjian masyarakat (kontrak sosial)sebagai landasan keberadaan negara dan bingkai kehidupan bernegara serta praktik penyelenggaraan negara. Doktrin perjanjian masyarakat dipergunakan untuk berbagai macam tujuan dan keperluan baik sebagai doktrin yang bertujuan membangun rezim pemerintahan despotis (versi Thomas Hobbes) maupun bertujuan membangun rezim pemerintahan demokratis (versi John Locke,Montesquieu dan Rosseau). Doktrin ketiga orang ahli filosof yang disebut terakhir melahirkan doktrin kedaulatan rakyat dan konstitusionalisme zaman moderen yang dipergunakan membangun rezim pemerintahan demokratis konstitusional. Pengaruh ajaran ketiga ahli filosof John Locke, Montesquieu dan

[121] Louis L. Snyder, *Abad Pemikiran* (Jakarta, 1962), hlm. 67.

Rosseau dapat dibaca dan pelajari dalam konstitusi berbagai negara demokratis-konstitusionalseperti Amerika Serikat, negara-negara di benua Eropa dan negara-negara Asia termasuk Indonesia. Friedmann mengemukakan komentar tentang berbagai fungsi (kegunaan)falsafah aliran hukum kodrat sebagai berikut "Natural law ideas were used for a very different purpose by the new rising tide of individualism which culminated, in different ways, in the English Revolution of 1688, the French of 1789 and the American Declaration of Independence."[122]Namun, doktrin perjanjian masyarakat (perjanjian sosial) yang bersumber dari aliran falsafah hukum kodrat (*natural law*) dipergunakan juga membangun rezim pemerintahan despotis-otoriter dengan ciri-cirikekuasaan raja (negara)yang absolut seperti diajarkan Thomas Hobbes.Friedmann mengemukakan komentar lebih lanjut berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut "On the other side, political absolutism, while anxious to dissociate itself from the theocratic order of the Middle Age, looked for a justification of its claim to unlimited authority over the people."[123]

Doktrin perjanjian masyarakat terutama dipakai sebagai doktrin dasar pembenar rezim pemerintahan demokratis-konstitusionalyang berhaluan liberal-individual pada zaman moderen di berbagai negara dan benua seperti Amerika, Eropa dan Asia termasuk Indonesia. Doktrin John Locke, Montesquieu dan Rosseau adalah doktrin perjanjian masyarakat yang lazim dipakai dengan tujuan membangun rezim pemerintahan demokratis-konstitusional seperti dapat dibaca dalam konstitusi berbagai negara. Ajaran kedaulatan rakyat Rosseau,doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu dan doktrin hak-hak asasi manusia John Locke masih dapat dibaca dalam konstitusi berbagai negara yang dikemukakan secara

[122]W. Friedmann, *Legal Theory* (London, 1960), hlm. 67.

[123]*Ibid.*

eksplisit atau implisit. Dalam kaitan dengan doktrin perjanjian masyarakat, W. Friedmann mengemukakan komentar singkat yang menggambarkan fungsi doktrin perjanjian masyarakat yang beraneka ragam sebagai berikut "Apart from these common features, however, the theory of social contract like that of natural law in general has served the most divergent political purpose. In particular it has been used to justify absolutism on one hand and democracy on the other hand."[124]Doktrin perjanjian masyarakat yang lazim dipakai membangun rezim pemerintahan demokratis-konstitusional berdasarkan falsafah liberal-individual adalah doktrin John Locke, Montesquieumaupun J.J. Rosseau. Namun, pada sisi lain, doktrin perjanjian masyarakat dapat juga dipakai dengan tujuan membangun rezim pemerintahan non-demokratis (otoriter). Doktrin perjanjian masyarakat yang lazim dipakai sebagai dasar pembenar rezim pemerintahan otoriter (non-demokratis) adalah doktrin Thomas Hobbes.Argumentasi dan penalaran yang dibangun kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja seperti diperbincangkan di atas memiliki tujuan yang sama yakni memberikan argumentasi tentang asal-mula negara dan dasar pembenaran kekuasaan raja yang bersifat absolut serta keberadaan rezim pemerintahan dengan karakteristik demokratis atau otoriter (non-demokratis).

D.Karakteristik Doktrin dan Elemen-elemen Tipe Negara Absolut

Raja-raja di Eropa Barat memiliki kekuasaan yang bersifat absolutkarena ditopang oleh doktrin teokratis dan doktrin perjanjian masyarakat berdasarkan filsafat hukum alam (*natural law*) yang metafisis (a-historis). Doktrin penyerahan mandat Tuhan kepada raja

[124]*Ibid.*, hlm. 69.

sebagai wujud campur tangan Tuhan dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang teokratis berdasarkan peristiwa penyerahan mandat juga seperti diajarkan Agustinus dan Thomas Aquinas. Doktrin perjanjian masyarakat yang yuridis-kontraktualsebagai dasar (landasan) pembentukan negara dan rezim otoriter (nondemokratis)seperti diajarkan Thomas Hobbesdibangun di atas landasan aliran filsafat hukum alam rasional melalui peristiwa a-historis yakni perjanjian masyarakat.Dengan bertitik tolak dari doktrin yang berbeda, konsekuensi kedua doktrin terhadap kekuasaan raja menghasilkan buah yang sama. Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja yang bersifat metafisis berhasil membangun kekuasaan raja yang absolut. Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja teokratis dan yuridis-kontraktual berhasil membangun rezim pemerintahan dengan karakteristik kekuasaan raja yang bersifat mutlak dan sewenang-wenang.

Salah satu doktrin yang memberikan dasar pembenar kekuasaan raja yang absolut adalah doktrin teokratis (doktrin teokrasi). Doktrin teokratis adalah doktrin dasar pembenaran kekuasaan yang bersifat metafisis dan irrasional. Argumentasi yang dikemukakan doktrin teokratis mengenai asal-mula negara dan sumber kekuasaan serta legitimasi kedudukan raja sebagai penguasa bersifat metafisis dan irrasional. Doktrin teokratis berfungsi memberikan justifikasi dan legitimasi kekuasaan raja dengan kekuasaan yang absolut (mutlak) bersandar pada kekuasaan Tuhan, dewa atau kekuatan gaib (kekuatan adikodrati).Kekuasaan Tuhan, dewa atau kekuatan gaib dipergunakan doktrin teokratissebagai dasar untuk memberikan pembenaran dan legitimasi terhadap kekuasaanraja (negara) yang absolut. Dalam konteks fungsi dan tujuan doktrin dasar pembenar kekuasaan raja (negara) yang teokratis, Padmo Wahyono mengemukakan komentar (pendapat)sebagai berikut:

> ". . . Apa sebabnya negara itu ada? Nah! orang lalu mencari jawaban ini dan dengan sendirinya mencarinya tak jauh-jauh. Yang paling gampang yaitu karena ada kekuasaan yang lebih tinggi dari kekuasaan manusia yang menghendaki adanya negara yaitu adanya kehendak Tuhan dan ini dalam bidang Agama. Jadi gampang saja. Langsung semua itu atas kehendak Tuhan. Dengan demikian dapat dibenarkan tindakan negara, kenapa bisa mencetak uang, bisa menghukum dan lain-lain. Semua persoalan yang timbul dkembalikan pada kekuasaan yang lebih tinggi dari manusia."[125]

Doktrin dasar pembenar kekuasaan raja (negara) yang teokratis adalah teori kenegaraan (teori politik) tentang dasar pembenaran kekuasaan raja (penguasa) yang paling tua. Doktrin teokrasi berfungsi sebagai landasan dasar pembenaran kekuasaan raja supaya fenomena kekuasaan raja yang absolut dapat diterima meskipun berdasarkan ajaran yang tidak masuk akal (tidak rasional). Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan komentar tentang fungsi (kegunaan)doktrin teokratis sebagai berikut ". . .teori Theokrasi dalam Ilmu Negara . . . maksudnya hendak membenarkan adanya negara yang didirikan atas kehendak Tuhan dan yang diperintah Tuhan sendiri walaupun Tuhan itu berwujud seorang raja."[126]Kekuasaan dan campur tangan Tuhan, dewa atau kekuatan gaib (kekuatan adikodrati) dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara memberikan landasan yang kuat bagi raja untuk memerintah dan berkuasa. Raja menjelma menjadipenguasa tunggal dengan kekuasaan yang absolut. Doktrin teokratis terdiri atas 2 (dua) macam varian dengan karakteristik yang berbeda yakni (1) Teokrasi Langsung dan (2) Teokrasi Tidak Langsung.

Varian pertama doktrin teokratis adalah doktrin teokrasi langsung. Doktrin teokrasi langsung mengemukakan ajaran tentang Tuhan, dewa atau kekuatan gaib sebagai sumber kekuasaan raja (negara). Kekuasaan raja berasal (bersumber) dari kekuasaan yang bersifat

---

[125] Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 68.

[126] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 61.

gaib yakni Tuhan, dewa atau kekuatan gaib. Menurut doktrin teokrasi langsung, Tuhan memerintah secara langsung dalam kehidupan bernegara meskipun dalam realitas kekuasaan tersebut berada di tangan raja.Dalam konteks kehidupan bernegara,negara dan raja hadir dalam kehidupan bersama umat manusia karena kehendak Tuhan semata-mata. Namun, doktrin teokrasi langsung memiliki kelemahan sehingga doktrin tersebut tidak tahan uji dan tidak mampu memberikan jawaban terhadap berbagai fenomena. Ada pertanyaan-pertanyaan tertentu yang tidak dapat dijawab doktrin teokratis dengan argumentasi yang dapat diterima akal sehat. Doktrin teokrasi langsung tidak dapat menjawab pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab pemberontakan berhasil menumbangkan kekuasaan raja yang sah yang bersumber dari kekuasaan Tuhan, dewa atau kekuatan gaib? Apakah kekuasaan gaib telah memberikan restu terhadap perbuatan para pemberontak sebagai perbuatan yang menentang penguasa dan kekuasanaan raja yang direstui dan ditunjuk Tuhan? Kranenburg mengemukakan kelemahan doktrin teokrasi langsung dengan terang benderang sebagai berikut:

> "Akhirnya, wahyu langsung kemauan Tuhan, bahwa seorang tertentu atau sekeluarga yang tertentu katanya telah dianugerahi "gezag" seperti umpamanya pensucian Saul oleh utusan Tuhan, harus dilepas, dalam bentuk-bentuk lebih ruwet dari teori teokrasi, yang telah terjadi dalam perkembangan lebih lanjut daripada fikiran teori negara."[127]

Varian kedua doktrin teokratis adalah doktrin teokrasi tidak langsung. Doktrin teokrasi tidak langsung mengajarkan doktrin yang hampir sama dengan teokrasi langsung meskipun berbeda dari aspek metode.Dalam teokrasi tidak langsung, Tuhan tidak berkuasa secara langsung tetapi menyerahkan mandat kepada raja. Raja dianggap (diposisikan) sebagai wakil Tuhan yang hadir dalam realitas kehidupan bernegara berdasarkan mandat.Doktrin teokrasi tidak langsung memberikan posisi yang sangat tinggi kepada raja sebagai "wakil

[127]Kranenburg, *Op. cit.*, hlm. 10.

Tuhan."[128]Dalam bingkai doktrin teokrasi tidak langsung diandaikan seseorang telah menerima anugerah dari Tuhan sehingga berkedudukan sebagai wakil Tuhan. Sebagai pribadi yang menerima anugerah (karunia) Tuhan, raja memiliki kekuasaan besar yang bersifat absolut untuk berkuasa dan memerintah seperti dalam kutipan di atas.Dalam kaitan dengan doktrin teokrasi tidak langsung, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan komentar sebagai berikut "Raja memerintah atas kehendak Tuhan sebagai kurnia."[129]Sudah barang tentu, orang-orang yang beruntung menerima kekuasaan Tuhan dan dipilih sebagai wakil Tuhan adalah orang-orang istimewa (*primus inter pares*). Orang-orang tersebut adalah bukan orang sembaranganmelainkan orang yang beruntung menerima kekuasaan dan mandat serta berkedudukan sebagai wakil Tuhan dengan tujuan berkuasa dan memerintah dunia.

Aliran hukum kodrat transendental (irrasional) sebagai landasan falsafah yang menopang doktrin teokratis adalah varian hukum kodrat paling tua. Varian hukum kodrat transendental berkembang 2500 tahun lalu pada zaman Yunani Kuno.[130]Varian hukum kodrat transendental (irrasional) mendominasi alam pikiran Abad Pertengahan dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara selama beberapa abad. Doktrin hukum alam transendental (irrasional) yang teokratis tidak membuka peluang untuk mengembangkan pikiran yang kritis. Alasannya, dalam bingkai doktrin hukum kodrat teokratis, penyebab segala keadaan, gejala atau peristiwa dianggap karena atau dikembalikan kepada penyebab

---

[128] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. cit*., hlm. 60-61.

[129]*Ibid.*

[130]Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia* (Jakarta, 1995), hlm. 86.

mula-mula (*causa prima*) yakni kehendak Tuhan. Doktrin kehendak Tuhan harus diterima tanpa pertanyaan dan sanggahan.Dalam bingkai alam pikiran Abad Pertengahanyang teokratis, kehadiran negara dalam kehidupan bersama umat manusia dianggap sebagai kehendak Tuhan yang tidak perlu dipertanyakan alasannya. Sebagai akibatnya, doktrin teokratis Abad Pertengahan menghambat perkembangan alam pikiran manusia dan ilmu pengetahuan.Soehino mengemukakan pendapat dalam hubungan dengan dominasi alam pikiran teokratis pada Abad Pertengahan sebagai berikut:

> "Pada jaman abad pertengahan ini tidak banyak memberikan kesempatan terhadap perkembangan pemikiran tentang negara dan hukum serta ilmu-ilmu pengetahuan lainnya, karena cara orang berpikir pada jaman abad pertengahan itu kurang kritis. Segala hal di dunia ini selalu dikembalikan asalnya yaitu Tuhan. Jadi, terjadinya segala sesuatu di dunia ini karena sudah dikehendaki oleh Tuhan."[131]

Pada Abad Pertengahan, doktrin teokratisberlaku secara umum di seluruh benua Eropa dan merasuki segenap aspek kehidupan umat manusia. Doktrin teokratis mendominasi alam pikiran umat manusia bukan saja di bidang spritualitas tetapi juga kehidupanyang lain. Salah satu aspek kehidupan bersama manusia yang dipengaruhi dan didominasi doktrin (alam pikiran) teokratis adalah kehidupan bermasyarakat dan bernegara.Kehidupan bermasyarakat dan bernegara dikaitkan dengan kehendak (kekuasaan) Tuhan dalam segenap aspek terutama dalam bidang kenegaraan. Sebagai contoh, menurut doktrin teokratis, raja berkuasa atas umat manusia sebagai kehendak Tuhan.Keberadaan seorang raja dan negaradikaitkan dengan kekuasaan (kehendak) Tuhan sehingga segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dianggap berkaitan dengan keberadaan Tuhan. Sebagai konsekuensinya, kedudukan umat manusia yang diposisikan sebagai objek kekuasaan raja sebagai seolah-olah sebagai "takdir" Tuhan. Semua individu warga negara yang dipandang

[131] Soehino, *Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 44.

sebagai objek kekuasaan raja tidak memiliki hak menentang kekuasaan (kehendak) raja meskipun sangpenguasa bertindak sewenang-wenang. Dalam bingkai pemikiran teokratis seperti dipaparkan di atas, Soehino mengemukakan komentar tentang hakikat doktrin teokratis Abad Pertengahan sebagai berikut "Menurut pandangan yang teokratis dari agama Kristen ini, segala sesuatu yang ada di dunia adanya atas kehendak Tuhan, juga negara, itu pada hakekatnya, adanya adalah atas kehendak Tuhan."[132]

Doktrin dasar pembenar kekuasaan raja kedua adalah doktrin hukum alam (*natural law*) yang rasional. Doktrin hokum alam rasional berbeda dari doktrin teokratis irasional. Doktrin hukum alam rasional melahirkan doktrin perjanjian masyarakat (kontrak sosial) dengan karakteristik sebagai doktrin yuridis. Doktrin perjanjian masyarakat mengajarkan ajaran yang bertitik tolak dari pengandaian dalam bidang hukum perjanjian untuk menerangkan asal-mula negara dan sumber kekuasaan raja. Pengandaian tersebut dianggap sebagai doktrin yuridis karena meminjam istilah hukum perdata. Doktrin dasar pembenar kekuasaan dan legitimasi raja dengan paradigma perjanjian masyarakat yang bersifat yuridis dikaitkan dengan perbuatan hukum yang dilakukan individu-individu umat manusia berdasarkan kesepakatanbersama untuk membentuk entitas negara. Tindakan hukum tersebut merupakan tindakan hukum bersama (*gesam-akt*) yang bersifat kontraktual dengan tujuan membentuk entitas negara berdasarkan kesepakatan bersama.Doktrin perjanjian masyarakat (kontrak sosial) bersumber dari aliran falsafah hukum alam yang rasional. Doktrin tersebut memberikan posisi yang tinggi kepada raja sebagai wakil rakyat yang ditunjuk atas dasar kehendak bersama individuyang berkedudukan sebagai pemegang "mandat rakyat" sama seperti raja sebagai "pemegang mandat Tuhan"dalam doktrin teokratis.

[132]*Ibid.*, hlm. 45.

Doktrin perjanjian masyarakat yang yuridis dan rasional yang relevan diperbincangkan pada bagian ini adalah doktrin perjanjian masyarakat Thomas Hobbes. Doktrin perjanjian masyarakat Thomas Hobbes berbeda dari doktrin perjanjian masyarakat John Locke atau Jean Jacques Rosseau. Doktrin perjanjian masyarakat Thomas Hobbes melahirkan bentuk pemerintahan despotis dengan karakteristik kekuasaan raja (negara) yang absolut.Doktrin perjanjian masyarakat menurut versi John Locke dan Rosseau melahirkan rezim pemerintahan demokratis-konstitusional. Peristiwa hukum kontraktual yang bertujuan membentuk negara seperti diajarkan para tokoh perjanjian masyarakat aliran hukum alam (hukum kodrat) adalah doktrin tentang peristiwa hukum yang tidak pernah terjadi dan tidak akan pernah terjadi dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Doktrin perjanjian masyarakat (kontrak sosial) sebagai paradigma pembentukan negara yang diajarkan para tokoh aliran hukum alam (hukum kodrat) adalah fiksi belaka. Semua doktrin perjanjian masyarakat baik versi Thomas Hobbes, Jean Bodin maupun John Locke dan Rosseau adalah doktrin perjanjian masyarakat (perjanjian sosial) yang bersifat hipotesis.[133]

Doktrin perjanjian masyarakat Thomas Hobbes bertitik tolak dari pengandaian tentang keadaan masyarakat sebelum ada negara (masyarakat alamiah). Dalam masyarakat alamiah (*status naturalis*), manusia hidup dengan bebas tanpa ikatan karena belum ada organisasi negara yang mengikat dan mengatur kehidupan umat manusia. Akan tetapi, keadaan alamiah umat manusia berada dalam kegelisahan dan ketakutan karena selalu terjadi persaingan bebas yang berlangsung dengan kerasdi antara individu.Dalam bingkai kompetisi yang sangat kerasdengan aroma konflik,setiap individu memandang individu lain sebagai ancaman.*Homo homini lupus* adalah frasa yang dipakai Thomas Hobbes menggambarkan

[133]Kranenburg, *Op. cit.*, hlm. 16.

betapa keras konflik di antara umat manusia karena sifat egois. Dalam persaingan yang demikian keras,sisi negatif kepribadian umat manusia yakni sifat egois berkembang dengan subur.Sifat egois mendorong setiap individu memandang individu lain sebagai kompetitor yang harus disingkirkan demi kepentingan masing-masing. Hobbes menggambarkan sifat egois sebagai sisi negatif umat manusia yang tumbuh dengan subur dalam bingkai kompetisi individual yang berlangsung dengan sangat keras dalam kalimat singkat yang terkenal sampai dengan sekarang "Homo Homini Lupus." Dalam terjemahan bebas,frasa singkat tersebut dimaknai sebagai "Manusia adalah serigala bagi manusia yang lain."Kalimat pendek tersebut sudah lebih dari cukup menggambarkan sifat egois manusia dalam bingkai persaingan individu-individu yang sangat keras dalam masyarakat pra-negara.

Kondisi kehidupan umat manusia pada masa pra-negara yang demikian keras membuat setiap individu menjadi sadar dan berniat mengakhiri kehidupan yang penuh konfliktual tersebut. Dalam bingkai perjanjian masyarakat versi Thomas Hobbes, setiap individu sepakat membuat perjanjian masyarakat untuk membentuk negara sebagai bentuk pernyataan kehendak bersama (*factum uniones*). *Factum uniones* bertujuan membentuk negara. Semua individu bersepakat membentuk entitas yang disebut negara(masyarakat) berdasarkan perjanjian masyarakat dengan tujuan mewujudkan keamanan dan ketenteraman. Entitas negara dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat (kontraksosial) sebagai perwujudan tindakan hukum serentak yang dilakukan individu anggota masyarakat dengan tujuan membentuk negara.Setelah negara berdiri, setiap individu sepakat menyerahkan segenap hak(kekuasaan)kepada seseorang yang ditunjuk sebagai penguasa (raja).Penyerahan kekuasaan (hak) setiap individu kepada raja yang bersifat mutlak disebut *factum subjectiones*.Penyerahan kekuasaan (hak) setiap individu kepada sang penguasa (raja)

menghasilkan kekuasaan penguasa yang absolut. Penguasa menerima penyerahan hak (kekuasaan)secara langsung dari setiap individu sehingga penguasa (raja)tidak termasuk pihak (peserta) dalam perjanjian masyarakatyang bertujuan membentuk negara.

Konstruksi penyerahan hak (kekuasaan) di atas mengandung konsekuensi terhadap bentuk negara maupun hak dan kewajiban individu yang membentuk negara.*Pertama,* bentuk negara yang dibangun berdasarkan doktrin penyerahan kekuasaan seperti dikemukakan di atas memiliki karakteristik sebagai negara despotis dengan kekuasaan penguasa (raja) yang absolut.Penguasa (raja)bertugas menyelenggarakan keamanan dan ketertiban supaya setiap individu hidup tenang dan tenteram. *Kedua,* dalam bingkai misi yang bertujuan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban, hak-hak individu diserahkan kepada penguasa (raja)secara utuh sehingga setiap individu harus tunduk terhadap perintah (kehendak) penguasa. Hak (kekuasaan) individu-individu sebagai subjek yang membentuk negara menjadi sirna (hilang) karena diserahkan secara utuh kepada penguasa (raja). Sebagai konsekuensi penyerahan hak tersebut, raja memiliki hak mutlak melakukan segala macam tindakan terhadap setiap individu yang tidak patuh kepada raja. Tindakan tersebut perlu dilakukan supaya pembentukan negara dengan tujuan menyelenggarakan ketertiban dan keamanan dapat dilaksanakan sehingga tidak terjadi perang total (*bellum omnium contra omnes*).

Sentralisasi kekuasaan di tangan penguasa (raja)seperti dikemukakan di atas ditopang oleh konstruksi doktrin teokratis (teori teokrasi) maupun doktrin perjanjian masyarakat versi Thomas Hobbes dengan tujuan membangun kekuasaan raja yang bersifat mutlak (absolut). Kedua doktrin dasar pembenar kekuasaan raja tersebut menghasilkan kekuasaan penguasa (raja) dengan karakteristik yang sama yakni kekuasaan yang absolut. Usaha membentuk

negara dengan kekuasaan penguasa (pemerintah) yang absolut yang didukung doktrin-doktrin metafisis berhasil dilaksanakan dengan sempurna di Spanyol dan Perancis.Perancis adalah bangsa (negara) terkemuka sebagai contoh dalam hal kekuasaan raja yang absolut.[134]Namun, fenomena kekuasan raja yang bersifat absolut terdapat tidak hanya di Perancis dan Spanyol tetapi juga di Belanda di bawah Philip II.[135]Pada masa tersebut, secara umum, raja-raja di Eropa Barat memiliki kekuasaan yang bersifat absolut. Dalam realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara, kekuasaan raja yang bersifat absolut ditopang doktrin-doktrin hukum alam yang teokratis dan yuridis seperti sudah dikemukakan pada paparan sebelum bagian ini.

Sudah barang tentu, kondisi kekuasaan raja yang bersifat absolut mudah mengundang potensi-potensi negatif dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Dalam bingkai kekuasaan raja-raja di benua Eropa yang bersifat absolut lahir kesewenang-wenangan. Kesewenang-wenangan penguasa melahirkan ekses negatif dalam bentuk penindasan terhadap individu (warga negara). Kesewenang-wenangan dan penindasan yang terjadi secara umum di benua Eropa melahirkan ekses negatif lanjutan terhadap kehidupan individu maupun sendi-sendi kehidupan masyarakat. Situasi dan kondisi praktik penyelenggaraan negara yang diwarnai penindasan melahirkan perlawanan (penolakan) dari suatu golongan masyarakat terhadap raja yang berkuasa absolut. Perlawanan tersebut bukan atas dasar motif politik untuk merebut kekuasaan dari tangan raja. Akan tetapi, bertujuan menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut. Perlawanan golongan

---

[134] Von Schmid, *Op. cit.*, hlm. 107.

[135]Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Tentang Unsur-unsurnya*(Penerbit Universitas, Jakarta,1995),hlm. 35.

monarchomachen bertujuan mengubah orientasi kekuasaan raja dari kepentingan pribadi, keluarga atau golongan kepada kepentingan umum (kepentingan masyarakat).Golongan *monarchomachen*adalahelemen masyarakat yang melakukan perlawanan terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut yakni kesewenang-wenangan dan penindasan. Golongan tersebut memelopori perlawanan terhadap raja dengan kekuasaan yang absolut.Perlawanan golongan *monarchomachen*membuahkan hasil yang positif bagi kehidupan individu dan masyarakat. Sebagai hasil perlawanan, raja mengubah orientasi kekuasaannya dari kepentingan pribadi kepada kesejahteraan umum.Praktik penyelenggaraan negara yang berorientasi kepada kepentingan umum tersebut dibingkai dalam tipe negara yakni negara polisi.

Sesuai dengan atau bertitik tolak dari paparan yang dikemukakan di atas, gambaran elemen dan karakteristik tipe negara absolut sebagai tipe negara yang lazim di benua Eropa pada masa lalu sudah dapat dibayangkan. Jika bertitik tolak dari paparan karakteristik dan elemen-elemen negara absolut sebagai tipe negara yang pernah hadir dalam kehidupan bersama umat manusia, penulis dapat merangkum karakteristik dan elemen-elemen negara absolut dalam tabel seperti dipaparkan di bawah. Dalam tabel, penulis memaparkan beberapa karakteristik (deskripsi) dan elemen-elemen negara absolut. Karakteristik dan elemen (deskripsi) negara absolut dalam tabel merupakan rangkuman (ringkasan) paparan yang dikemukakan pada halaman yang lalu. Rangkuman (ringkasan) dalam tabel dapat menunjukkan karakteristik dan elemen-elemen negara absolut. Karakeristik dan elemen yang dipaparkan dalam tabel dapat dipergunakan sebagai landasan melakukan perbandingan karakteristik dan elemen negara absolut dengan negara polisi, negara hukum liberal, negara hukum formal dan negara hukum kesejahteraan. Studi perbandingan seperti dimaksud di atas

dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai berbagai tipe negara sesuai dengan karakteristik dan elemen-elemennya.

Bagan III

Elemen-elemenTipe Negara Absolut

Elemen	**Ciri-ciri/Deskripsi**
Nama Tipe Negara	Negara Absolut
Landasan Doktrin	Tipe Negara Absolut ditopang oleh 2 (dua) macam doktrin yakni (1) doktrin teokratis irasional dan (2) doktrin kontrak sosial berdasarkan falsafah hukum kodrat aliran rasional
Tokoh Pendukung	(1) Doktrin teokratis didukung: Augustinus, Thomas Aquinas, Marsilius, John Salisbury dan lain-lain (2) Doktrin Kontrak Sosial didukung oleh : Thomas Hobbes
Fungsi Negara (Raja/Penguasa)	Negara adalah aktor utama praktik penyelenggaraan negara dalam bidang ketertiban dan keamanan
Karakteristik Kekuasaan	Bersifat Sentralistis dan Absolut
Orientasi Kekuasaan	Kepentingan Pribadi, Keluarga dan Golongan
Corak Pemerintahan	Oligarkhis-Otoriter
Status Raja (Penguasa)	Negatif (negara tidak ikut campur dalam urusan-urusan rakyat seperti kesejahteraan rakyat)
Status Rakyat	Bersifat pasif (Tunduk kepada perintah-perintah raja)
Karakteristik Eksistensi negara	Dominasi negara dalam kehidupan bernegara dalam aspek penyelenggaraan ketertiban dan keamanan
Karakteristik Eksistensi Rakyat	Rakyat teralienasi (trasing) dari segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara karena masing-masing harus berusaha memenuhi kebutuhannya
Berkembang pada Abad	Abad XIV akhir sampai dengan awal Abad XVI

Deskripsi dan elemen tipe negara absolut yang dikemukakan di atas tidak memiliki makna yang bersifat absolut. Setiap penulis memiliki hak untuk merumuskan karakteristik dan elemen-elemen tipe negara absolut yang memiliki persamaan atau perbedaan dengan elemen-elemen yang dikemukakan di atas. Perbedaan deskripsi dan elemen-elemen tipe negara absolut maupun tipe negara yang lain di antara para penulis adalah suatu hal yang lumrah dalam dunia akademik. Perbedaan demikian dapat terjadi karena berbagai macam

faktor antara lain sudut pandang para penulis yang berbeda, maksud dan tujuan serta visi-misi masing-masing penulis. Perbedaan pendapat di antara penulis berkenaan dengan karakteristik dan elemen-elemen tipe negara absolut maupun tipe negara yang lain adalah suatu hal yang bersifat positif. Perbedaan pendapat dan pandangan di antara penulis justru merupakan anugerah karena dapat menambah wawasan dan pengetahuan.

BAB IV

LATAR BELAKANG PERKEMBANGAN (PERTUMBUHAN) DAN KARAKTERISTIK SERTA ELEMEN TIPE NEGARA POLISI

A.Latar Belakang Pertumbuhan Tipe Negara Polisi

Dalam bingkai tipe negara absolut, kesewenang-wenangan penguasa (raja) dan penindasan hak-hak individu umat manusia sebagai ekses negatif kekuasaan raja yang absolut mendapat reaksi keras dan perlawanan dari beberapa elemen masyarakat. Salah satu elemen masyarakat yang menentang dengan keras adalah golongan pemuka agama. Perlawanan pemuka-pemuka agama merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja untuk menentukan agama yang harus dianut rakyat. Sikap raja yang sewenang-wenang dalam bidang agama tersebut dipandang mencampuri wilayah kekuasaan pemuka agama. Perjuangan dan perlawanan golongan pemuka agama terhadap raja dimulai dari jamanCalvin dengan peristiwa tanggal 24 Agustus tahun 1572 di Perancisyang terkenal sebagai peristiwa malam Bhartolomeus.[136]Calvin adalah salah seorang tokoh reformasi agama Kristen yang terkenal bersama dengan Zwingly dan Mathin Luther.Di Belanda, perlawanan terhadap kekuasaan raja juga terjadi seperti di Perancis. Raja Belanda mendapat tantangan yang hebat dari rakyatnya dan Willem van Oranje dibunuh rakyat.[137]

Dalam lapangan politik dan ketatanegaraan, perlawanan terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut juga dilakukan elemen masyarakat yang lain. Golongan masyarakat yang melakukan perlawanan terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut

---

[136] Soehino, *Op. cit*., hlm. 85.

[137] Azhary, *Op. cit*., hlm. 35.

selain pemuka agama adalah golongan *monarchomachen* atau kaum *monarchomachen*.[138] Motif perlawanan golongan *monarchomachen*adalah bukan motif politik yang bertujuan merebut tahta kerajaan (kekuasaan). Motif politik merebut kekuasaan dari tangan raja tidak pernah terbersit dalam benak golongan *monarchomachen* meskipun golongan tersebut eksponen utama yang melakukan perlawanankeras terhadap kekuasaan raja.Henry J. Schmandt mengemukakan gambaran karakteristik golongan *monarchomachen* yang lebih tepat sebagai berikut "Istilah "monarchomachs" menunjuk pada teoris abad ke-16 dan ke-17 yang menyatakan hak melakukan perlawanan aktif terhadap para tiran."[139]Tokoh-tokoh golongan *monarchomachen*sebagai penggerak perlawanan terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut antara lain adalah Hotman, Brutus, Buchanan, Althusius, Mariana, Bellarmin, Suarez dan Milton.[140]

Perlawanan golongan *monarchomachen* bertujuan mengubah haluan (orientasi) kekuasaan raja dari kepentingan pribadi, keluarga atau golongan kepada kepentingan umum (kepentingan masyarakat). Maksud perlawanan golongan *monarchomachen*dapat dipandang sebagai "peringatan keras" kepada raja supaya mengingat dan memperhatikan nasib rakyat yang menderita sebagai korban ekses negatif kekuasaan raja yang absolut.Golongan *monarchomachen* tidak menolak keberadaan bentuk negara absolut sebagai bingkai kehidupan bernegara pada zaman yang bersangkutan.Akan tetapi, menolak akibat negatif kekuasaan absolut tersebut. Perlawanan golongan*monarchomachen*bertujuan bukan untuk mengubah bentuk negara absolut. Perlawanan tersebut hanya menolak dampak negatif

[138] Soehino. *Op. cit*., hlm. 84.

[139] Henry J. Schmandt, *Op. cit*., hlm. 240.

[140]J. J. von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara, Op*. *cit*., hlm. 112-126.

kekuasaan raja yang absolut yang membuat penguasa menjadi tiran yang bertindak sewenang-wenang.

Menurut pandangan golongan *monarchomachen*, segenap kekuasaan termasuk kekuasaan raja secara tidak langsung berasal dari Tuhan. Akan tetapi,selain berasal dari Tuhan, kekuasaan tersebut sekaligus berasal dari rakyat (umat manusia). Sumber kekuasaan raja yang pertama adalah Tuhan. Namun, selain Tuhan, ada sumber kekuasaan yang lain yakni rakyat (umatmanusia). Sudah barang tentu, doktrin tentang sumber kekuasaan raja tersebut mengandung konsekuensi-konsekuensi logis terhadap aspek-aspek kehidupan bernegara.Kekuasaan raja harus dijalankan raja sesuai dengan hukum-hukum Tuhan dan kehendak rakyat. Kekuasaan penguasa (raja) dibatasi hukum ketuhanan, hukum alam dan hukum sipil sehingga ketika penguasa melanggar salah satu hukum tersebut, sang penguasa (raja) menjadi seorang tiran.[141]Dalam bingkai doktrin yang dikemukakan di atas, golongan *monarchomachen* mempersoalkan ekses negatif tindakan raja yang sewenang-wenang dalam praktik penyelenggaraan negara yang dianggap melanggar aturan-aturan hukum Tuhan yang secara hakiki tidak boleh dilanggar. Inti sari permasalahan yang dipersoalkangolongan *monarchomachen*berkenaan dengan keabsahan dan kepatutan raja menjalankan pemerintahan dan memberikan perintah yang sewenang-wenang yang melanggar aturan-aturan agama.[142]Raja dianggap tidak layak menyelenggarakan negara jika dilakukan dengan cara melanggar norma-norma dan terutama aturan-aturan Tuhan (norma-norma agama).Perdebatan raja dengan golongan *monarchomachen*seperti dikemukakan di atas menjadi pemicu perlawanan golongan *monarchomachen*terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut.

---

[141] Henry J. Schmandt, *Op. cit*., hlm. 240

[142]Von Schmid, *Op. cit*., hlm. 113.

Bagi golongan *monarchomachen*,aturan-aturan agama adalah kriteria (patokan) untuk menilai kelayakan dan kepatutan raja melaksanakan praktik penyelenggaraan negara. Pertanyaan pokok sebagai landasan perlawanan golongan *monarchomachen* terhadap raja adalah sebagai berikut. Apakah raja sebagai penguasa berhak melakukan praktik penyelenggaraan negara yang bertentangan dengan aturan-aturan agama?Konsekuensi-konsekuensi jawaban pertanyaan di atas menentukan eksistensi dan kelangsungan kekuasaan raja serta nasib rakyat. Kemungkinan pertama jawaban yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Raja tidak berhakmenyelenggarakan negara dengan cara yang bertentangan dengan norma-norma agama. Namun, jawaban tersebut mengandung konsekuensi logis yakni rakyat dapat melakukan perlawanan untuk menentang raja yang menyelenggarakan negara dengan sewenang-wenang yang melanggar perintah Tuhan. Kemungkinan kedua, pertanyaan di atas dapat dijawab dengan jawaban sebagai berikut. Raja berhak menyelenggarakan negara meskipun bertentangan dengan norma-norma agama. Konsekuensi jawaban tersebut mengandung arti rakyat menyetujui seorang raja tiranberkuasa menyelenggarakan negara meskipun melanggar perintah Tuhan (norma-norma agama). Soehino mengemukakan komentar tentang konsekuensi jawaban pertanyaan yang dikemukakan di atas sebagai berikut:

> "Pertanyaan ini dapat menimbulkan dua macam konsekwensi. *Pertama*, bila jawabannya boleh, ini berarti orang menyetujui timbulnya *Tyran*. Dan orang akan lebih mentaati perintah-perintah orang (raja) daripada perintah-perintah Tuhan.Atau dengan kata lain orang menyetujui kekuasaan absolutisme. *Kedua*, bila jawabannya tidak, ini berarti orang harus lebih mentaati perintah-perintah Tuhan daripada perintah-perintah manusia (raja). Dan dengan demikian agama mempunyai unsur yang revolusioner dalam atau terhadap kekuasaan duniawi."[143]

[143]Soehino, *Op. cit.*, hlm. 85.

Makna yang terkandung dalam kutipan di atas menggambarkan situasi dan kondisi dilematis bagi raja maupun rakyat. Namun, keputusan harus diambil untuk mengakhiri situasi dan kondisi dilematis. Jawaban dan sekaligus konsekuensi jawaban pertanyaan yang dikemukakan di atas juga dilontarkan penulis lain dengan nada yang sama dengan komentar Soehino. Ahli filsafat hukum J.J. von Schmid mengemukakan komentar tentang konsekuensi jawaban pertanyaan yang dikemukakan di atas sebagai berikut:

> "Apabila orang memungkiri (artinya: menolak . . . pen.) pertanyaan ini, maka ini akan membawa bermacam-macam persoalan yang beroleh bentuk yang hangat, demi orang menganggap bahwa raja telah mengeluarkan perintah-perintah semacam itu dalam praktek ketatanegaraan. Sebab, jika demikian halnya, maka orang harus lebih menaati Tuhan daripada manusia (*maksudnya: berarti orang harus melakukan perlawanan terhadap raja . . . pen.*)Dengan demikian, agama mempunyai unsur yang revolusioner terhadap kekuasaan duniawi, apabila tindakan-tindakan pemerintah memberi alasan untuk itu. Apabila raja dan rakyat berbeda sama sekali atau sebagian dalam agama, maka kemungkinan akan timbulnya perselisihan semacam itu tidaklah sedikit."[144]

Situasi dan kondisi dilematis harus diakhiri dengan segera dengan cara memilih salah satu alternatif jawaban meskipun setiap alternatif mengandung konsekuensi. Perdebatan raja dengan rakyat tentang soal-soal agama yang melahirkan perselisihan berujung pada perlawanan fisik golongan *monarchomachen*yang bertujuan menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut.Sejarah akhirnya membuktikan, golongan *monarchomachen* memilih alternatif untuk mematuhi peraturan Tuhan daripada perintah raja. Sudah barang tentu, pilihan demikian mengandung suatu konsekuensi logis.Golongan *monarchomachen*harus menentang ekses negatif kekuasaan raja yang bersifat absolut.J.J. von Schmid mengemukakan komentar (pandangan)tentang hal tersebut sebagai berikut "Peperangan-peperangan agama akan menjadi sumber dari ajaran *Monarchomacha*.

[144]von Schmid, *Op. cit.*, hlm. 113.

Perjuangan melawan absolutisme tanpa batas itu dimulai oleh pihak kaum Calvin dengan kejadian-kejadian di Perancis pada tangal 24 Agustus 1572 . . . ."[145] Seorang penulis lain, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar yang sama mengenai hal tersebut sebagai berikut:

> "Pasang surutnya hubungan raja-bangsawan dan tarik-menarik kekuasaan pusat-daerah mengakibatkan ketegangan di bidang pemerintahan dan kesengsaraan dalam kehidupan masyarakat. Maka, dapatlah dimengerti apabila kemudian lahir ajaran tentang perlawanan terhadap kekuasaan sebagaimana hal itu diperlihatkan oleh golongan *Monarchomachen*."[146]

Seperti tercatat dalam sejarah, golongan *monarchomachen*melakukan perlawanan fisik terhadap raja dengan maksud dan tujuan bukan untuk merebut kekuasanraja tetapi mengubah orientasi kekuasaan raja. Perlawanan golongan *monarchomachen*dilakukan dengan maksud dan tujuan menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut. Namun, secara harfiah, pengertian *monarchomachen* selalu ditafsirkan secara keliru sebagai golongan "penentang/yang memerangi raja-raja." Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar tentang tujuan perlawanan golongan *monachomachen* sebagai berikut "Istilah (*monarchomachen*. . . *pen.*) yang secara harfiah berarti "penentang/yang memerangi raja-raja" dianggap kurang tepat karena mereka sebenarnya tidak menentang atau memerangi raja dan absolutisme kekuasaannya begitu saja melainkan ekses-ekses tertentu daripadanya."[147]Perlawanan dan perjuangan golongan *monarchomachen*lebih tepat disebut sebagai koreksi positif terhadap raja dan bukan gerakan politis (pemberontakan) yang

---

[145]*Ibid.*, hlm. 11.

[146]Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945, Op. cit.*, hlm. 5.

[147]*Ibid.*

bertujuan merebut kekuasaan. Motif yang memicu gerakan perlawanan golongan*monarchomachen*bertujuan mengubah orientasi kekuasaan rajakepada kehidupan dan praktik penyelenggaraan negara yang lebih baik. Perlawanan tersebut bertujuan mengubah kiblat (orientasi) kekuasaan raja yang berorientasi kepada kepentingan pribadi, keluarga dan golongan supaya berubah sehingga berorientasi kepada kepentingan umum(kepentingan masyarakat). Perubahan orientasi kekuasaan raja memiliki makna yang sangat penting bagi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.

B.Karakteristik Tipe Negara Polisi

Sebelum gerakan perlawanan golongan *monarchomachen* terjadi, orientasi kekuasaan raja tertuju pada kepentingan pribadi, keluarga dan kelompok.Raja tidak perdulikepada kesejahteraan masyarakat. Penguasa tidak perduli terhadap nasib dan penderitaan rakyat sehingga membiarkan rakyat terlantar. Kondisi masyarakat miskin yang terlantar disertai dengan perilaku penguasa yang buruk menjadi faktor pemicu utama perlawanan terhadap kekuasaan raja yang absolut. Perlawanan golongan *monarchomachen*menghasilkan manfaat positif bagi masyarakat. Raja mulai menyadari kekeliruannya dan mengubah orientasi kekuasaannya. Setelah perlawanan timbul, raja mulai menyadari kalau kepentingan pribadi, keluarga dan golongan adalah orientasi kekuasaan yang keliru. Setelah perlawanan golongan *monarchomachen*berhasil, raja mengubah orientasi kekuasaannya sehingga berorientasi kepada kesejahteraan umumsebagai kepentingan umum. Orientasi kekuasaan tersebut bertolak belakang dengan orientasi kekuasaan pada tipe negara absolut masa lalu. Dari suatu perspektif, perlawanan golongan *monarchomachen* dapat dianggap sebagai antitesa yang

melahirkan kehidupan bernegara yang baru dengan kualitas yang lebih baik yang disebut negara polisi.

Perubahan orientasi kekuasaan raja seperti dikemukakan di atas adalah perubahan yang bersifat radikal jika dipahami dari sudut pandang (perspektif) dan konteks zaman pada masa tersebut. Menurut penulis, perubahan orentasi kekuasaan raja seperti dikemukakan di atas adalah bukan karena suka rela melainkan denganterpaksa.Jika bukan karena tekanan politik golongan *monarchomachen,* kemungkinan besar raja tidak akan mau mengubah orientasi kekuasaannya kepada kepentingan rakyat yakni kesejahteraan umum dengan suka rela. Dengan logika sederhana dapat dikemukakan, perubahan orientasi kekuasaan raja adalah keterpaksaanyang harus dilakukan raja karena tidak ada jalan lain yang lebih baik. Namun, ada penulis mengemukakan, perubahan orientasi kekuasaan raja tersebut bersifat suka rela. Perubahan orientasi kekuasaan raja tersebut melahirkan tipe negara baru yang dianggap lebih baik daripada tipe negara absolut. Tipe negara baru yang dimaksud di atas dikenal dengan nama tipe Negara Polisi (*Polizei Staat*). Negara Polisi dapat dianggap sebagai antitesa negara absolut sehingga Negara Polisi memiliki karakteristik yang berbeda dan lebih baik dari negara absolut. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan komentar tentang perubahan orientasi kekuasaan raja dalam bingkai negara absolut sebagai berikut:

> "Bentuk negara dan bentuk pemerintahannya mula-mula adalah monarkhi absolut, akan tetapi jika raja telah insyaf akan kewajibannya terhadap rakyat, maka terjadilah monarkhi yang kekuasaannya dibatasi atas kemauan raja sendiri (. . . . . .) karena para despot ini telah menjadi progresif. Asas yang berlaku dalam bentuk negara dan pemerintahan ini adalah bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tapi tidak oleh rakyatnya sendiri. . .."[148]

[148] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, hlm. 155.

Perlawanan golongan *monarchomachen* membawa perubahan karena terjadi perubahan tipe negara.Tipe Negara Absolut berubah menjadi tipe Negara Polisi dengan karakteristik yang berbeda. Negara Polisi memilikiparadigmabaru yang berbeda dari Negara Absolut. Paradigma Negara Polisiberkenaan dengan orientasi kekuasaan raja dalam praktik penyelenggaraan negara yang berbeda dari negara absolut.Dalam Negara Polisi (*Polizei Staat*), kekuasaan rajaberorientasi kepada kesejahteraan umum (kepentingan umum) dan bukan kepada kepentingan pribadi. Orientasi kekuasaan tersebut berbeda dari orientasi kekuasaanpada Negara Absolutyakni kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Akan tetapi, dalam negara polisi, kekuasaan raja yang berorientasi kepada kesejahteraan umum tidak melibatkan partisipasi rakyat.Raja menyelenggarakan negara dengan tujuan kesejahteraan umumsebagai penguasa tunggal.Dalam negara polisi, prinsip alienasi rakyat dalam penyelenggaraan negara merupakan ciri utama yang membedakan negara polisi dari negara hukum kesejahteraan meskipun kedua tipe negara tersebut berorientasi kepada kesejahteraan umum. Dalam negara polisi, alienasi rakyat dari praktik penyelenggaraan negara dilakukan dengan alasan rakyat dipandang sebagai objek kekuasaan dan bukan subjek kekuasaan. Sebagai akibatnya, sebagai objek, rakyat tidak perlu dilibatkan dalam praktik penyelenggaraan negara. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan komentar tentang karakteristik orientasi kekuasaan raja dalam bingkai negara polisi dengan sebagai berikut "Adapun type negaranya adalah negara polisi (*Polizei staat*) yang walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan. Oleh karena rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja, dan segalanya, ditentukan oleh raja . . . ."[149]

[149] *Ibid.*

Sudah barang tentu, perkembangan dan perubahan tipe negara absolut menjadi tipe negara polisi akan membawa perubahan baru dalam berbagai aspek dan karakteristik kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Sudah barang tentu, perubahan tipe negara adalah suatu peristiwa besar dalam kehidupan bernegara yang akan membawa perubahan-perubahan besar terhadap kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Bentuk negara adalah ibarat "wajah" bagi suatu negara. Perubahan "wajah" suatu negara akan membawa perubahan besar terhadap berbagai aspek negara dan kehidupan bernegara.Namun, selain kehadiran perubahan baru dalam negara polisi, elemen-elemen lama negara absolut masih tetap melekat pada negara polisi.Elemen lama tersebut berkaitan dengan karakteristik kekuasaan raja yang bersifat absolut. Kekuasaan raja yang bersifat absolut tetap melekat pada negara polisi sama seperti pada negara absolut. Tipe negara absolut dan negara polisi memiliki karakteristik kekuasaan yang sama yakni kekuasaan raja yang bersifat sentralistis dan absolut.Aspek lain yang masih tetap sama pada negara polisi berkaitan dengan status rakyat. Pada negara absolut dan negara polisi, status rakyat bersifat pasif karena rakyat tunduk dan patuh secara utuh kepada semua perintah raja.

Selain elemen lama kehidupan bernegara yang masih tetap melekat pada negara polisi, ada elemen baru yang tumbuh dan berkembang yang tidak terdapat pada tipe negara absolut.Elemen baru negara polisi tersebut adalah buah perlawanan golongan monarchomachen terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut. Elemen baru negara polisi yang dimaksud dapat dipandang sebagai perubahan radikal dalam bidang ketatanegaraan jika dipahami dari perspektif dan konteks zaman. Elemen baru kehidupan bernegara pada tipe negara polisi adalah orientasi kekuasaan raja yang berkiblat pada kesejahteraan umum. Perubahan orientasi kekuasaan membuat raja bersedia memberikan

perhatian dan mengurus kesejahteraan umum. Dari sudut pandang kondisi dan konteks zaman, perubahan orientasi kekuasaan raja adalah peristiwa luar biasa yang tidak mungkin terjadi jika bukan karena suatu peristiwa luar biasa. Dalam bingkai negara absolut, kekuasaan raja berorientasi pada kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Orientasi kekuasaan raja (penguasa) pada negara absolut seperti dikemukakan di atas bersifat oligarkhis karena berfokus pada kepentingan kelompok sendiri. Dalam bingkai negara polisi, kekuasaan raja berorientasi pada kesejahteraan umum. Orientasi kekuasaan raja pada negara polisicenderung populis karena berkiblat pada kesejahteraan umum sebagai kepentingan rakyat. Pada sisi lain, dalam bingkai negara absolut, raja (penguasa) berstatus negatif karena raja tidak ikut campur tangan dalam urusan rakyat. Namun, dalam bingkai negara polisi, status raja bersifat positif karena raja mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan umum (rakyat).

Perubahan dan perkembangan elemen baru pada negara polisi dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dapat dianggap sebagai perubahan radikal jika dipahami dari sudut pandang pertumbuhan dan perkembangan elemen-elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Elemen kesejahteraan umum msebagai elemen baru negara polisi berkembang pada tipe negara polisi.Elemen kesejahteraan umum yang berkembang pada negara polisi semakin berkembang lebih kompleks dalam negara hukum terutama pada tipe negara hukum kesejahteraan di kemudian hari.Elemenkesejahteraan umum semakin berkembang pada berbagai tipe negara hukum baik negara hukum liberal, negara hukum formal dan terutama negara hukum kesejahteraan.Elemenkehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan dalam ketiga tipe negara hukum tersebut harus dimaknai sebagai perkembangan dialektis elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara masa laluyang terdapat pada negara polisi.

Perkembangan kesejahteraan umum sebagai elemen kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan merupakan kelanjutan gagasan kesejahteraan umum negara polisi (*polizei staat*). Sebagai elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara,frasa kesejahteraan umummenjadi tema utama perbincangan dan sekaligus orientasi praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen di semua negara dan seluruh permukaan bumi sampai dengan sekarang. Namun, elemen kesejahteraan umum masih tetap menjadi masalah utama bagi berbagai negara baik di benua Afrika, Eropa, Asia dan AmerikaSelatan sampai dengan sekarang.

Perubahan orientasi kekuasaan raja adalah perubahan radikal (luar biasa) jika dipahami dari sudut pandang konteks zaman dan teori ketatanegaraan. Perubahan orientasi kekuasaan pada negara polisi yang berkiblat kepada kepentingan umum dapat dianggap sebagai tahap persiapan (prakondisi) menyongsong tipe negara baru yang segera tiba dalam waktu tidak terlalu lama. Tipe negara baru yang dimaksud adalah negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) atau yang juga sering disebut dengan istilah lain negara hukum demokratis. Dalam bingkai tipe negara hukum demokratis, kekuasaan penguasaberorientasi pada kepentingan umum sama seperti pada negara polisi. Dengan alasan orientasi kekuasaan yang berkiblat pada kepentingan umum, negara hukum kesejahteraandapat dianggap sebagai tipe negara yang memiliki semangat humanis-sosialis-populis. Negara hukum kesejahteraan menyelenggarakan kesejahteraan umum sama seperti negara polisi tetapi dengan karakteristik yang berbeda. Akan tetapi, sebelum tiba pada negara hukum kesejahteraan, umat manusia harus memalui negara hukum liberal dan negara formal sebagai bingkai kehidupan bernegara yang tidak selalu berpihak kepada kesejahteraan umum.

Dalam negara polisi, karakteristik kekuasaan raja yang absolut seperti di Perancis dan Spanyol pada Abad XV-XVII berorientasi kepada kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Karakteristik kekuasaan yang demikian dapat dipandang sebagai kelanjutan karakteristik kekuasaan raja pada tipe negara absolut masa lalu yang ekses negatifnya ditentang golongan *monarchomachen*. Perlawanan tersebut kemudian melahirkan tipe negara yang baru yang disebut negara polisi.Dalam konteks karakteristik kekuasaan raja yang bersifat absolut dalam bingkai negara polisi, Azhary mengemukakan komentar yang menggambarkan karakteristik kekuasaan raja (penguasa) pada negara polisi sebagai berikut "Berdasarkan pengamatan kepustakaan mengenai praktek kenegaraan dan pemikiran kenegaraan baik di Eropa maupun di Inggris dapatlah kita mengatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja semuanya bersandar pada tipe negara polisi."[150]Dari suatu sudut pandang, perubahan tipe negara absolut menjadi negara polisi dapat dipandang sebagai suatu antitesa sejarah perkembangan umat manusia dengan karakteristik yang tidak radikal tetapi bersifat moderat. Perubahan bentuk negara absolut menjadi negara polisi adalah perubahan yang bersifat moderat dalam arti jika ditinjau dari proses perkembangan elemen-elemen praktik penyelenggaraan negara dan bingkai kehidupan bernegara dalam batas-batas tertentu. Namun, dari sudut pandang teori ketatanegaraan, perubahan orientasi kekuasaan raja (penguasa) pada tipe negara polisi dapat dipandang sebagai perkembangan baru yang luar biasa.

Orientasi kekuasaan raja (penguasa) pada negara absolut berkiblat kepada kepentingan pribadi, keluargadan golongan sehingga mencerminkan kekuasaan yang berkarakter oligarkhis. Namun, orientasi kekuasaan dengan karakteristik yang berbeda

[150] Azhary, *Op. cit.*, hlm. 36

terdapat pada negara polisi. Kekuasaan raja yang absolut berorientasi kepada kepentingan rakyatyakni kesejahteraan umum sehingga mencerminkan orientasi kekuasaan yang humanis-populis dalam bingkai negara polisi. Orientasi kekuasaan kepada kepentingan umumtersebut bertitik tolak dari prinsip (asas) hukumyang berkembang secara dominan pada masa tersebut yakni "*Salus populi suprema lex esto* (*kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi*)." Sesuai dengan asas hukum yang dikemukakan di atas, kesejahteraan rakyat atau kesejahteraan umum merupakan prinsip (asas) hukum tertinggi dalam bingkai negara polisi dan kehidupan bernegara.Dalam bingkai kekuasaan yang absolut, raja memakai kekuasaannya dengan tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai orientasi meskipun tanpa keterlibatan (partisipasi) rakyat. Padmo Wahyono mengemukakan komentar tentang kepentingan publik sebagai orientasi kekuasaan raja pada negara polisi tanpa keterlibatan rakyat sebagai berikut "Type negara di mana kepentingan umum ditentukan oleh penguasa (raja) dinamakan dengan "Negara Polisi/Polizei Staat."[151]

Orientasi kekuasaan pada kesejahteraan umumsebagai kepentingan umum dalam bingkai asas hukum "*Salus populi suprema lex esto (kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi*)"bukan merupakan implementasi prinsip tanggung jawab sosial negara. Prinsip tanggung jawab social negara baru dikenal pada negara hukum kesejahteraan."Tipe negara polisi belum mengenal prinsip "tanggung jawab sosial negara" meskipun penyelenggaraan negara berorientasi pada "kesejahteraan umum" sama seperti negara hukum kesejahteraan. Doktrin "tanggung jawab sosial negara" belum berkembang pada era negara polisi meskipun kekuasaan raja berkiblat pada kesejahteraan umum (kepentingan rakyat) karena doktrin pembentukan negara yang berbeda pada kedua tipe negara

[151]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit*., hlm. 95.

tersebut. Doktrin "tanggung jawab sosial negara" berkembang pada masa yang lebih jauh di kemudian hari yakni pada negara hukum kesejahteraan (*welfare state*ataunegara hukum demokratis sebagai bentuk negara ideal zaman moderen yang mutakhir.Perkembangan doktrin tanggung jawab sosial negara berkaitan dengan doktrin pembentukan negara dalam bingkai negara hokum kesejahteraan yakni perjanjian masyarakat. Salah satu prinsip (asas) hukum yang menunjukkan perbedaan karakteristik negara polisi dengan negara hukum kesejahteraan yang juga disebut negara hukum demokratisatau negara demokrasi berdasarkan hukum adalahdoktrin tanggung jawab sosial negarameskipun orientasi kekuasaan raja pada kedua tipe negara berkiblat pada kesejahteraan rakyat (kesejahteraan umum). Karakteristik kesejahteraan umum pada kedua tipe negara memiliki berbagai macam perbedaan baik dari segi sejarah perkembangannya, doktrin dan elemen-elemennya.

Kekuasaan raja yang berorientasi kepada kepentingan masyarakatyakni kesejahteraan umum tidak mengandung pengertian raja berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai implementasi"tanggung jawab sosial negara."Dalam tipe negara polisi, raja yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum tidak merupakan perwujudan "tanggung jawab sosial negara."Doktrin "tanggung jawab sosial negara" belum dikenal pada negara polisi meskipun raja menyelenggarakan kekuasaannya dengan berorientasi kepada kepentingan umum yakni kesejahteraan rakyat. Wawasan dan jalan pikiran yang dikemukakan di atas bertitik tolak dari pengertian dan karakteristiknegara polisidengan metode pendekatan dari sudut pandang istilah *Polizei*. Istilah *polizei* memiliki 2 (dua) macam arti yang menceminkan hakikat tipe negara polisi. *Pertama*, *Verwaltung Polizei* atau *Wohlfart Polizei* yang mengandung arti negara berfungsi sebagai penyelenggaraperekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga

negara.[152]*Kedua*, *Sicherheit Polizei* mengandung arti negara berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan.[153]Dalam garis besar, hakikat dan krakteristik tipe negara polisi (*Polizei Staat*) sudah tercermindari makna frasa *Verwaltung Polizei* atau *Wohlfart Polizei* dan *Sicherheit Polizei*yakni negara sebagai penyelenggara ketertiban, keamanan dan kesejahteraan umum.

Frasa *Sicherheit Polizei*mengandung arti negara berfungsi menyelenggarakan ketertiban dan keamanan masyarakat. Fungsi negara sebagai penyelenggara ketertiban dan keamanan adalah fungsi klasik semua tipe negara sejak zaman dahulu termasuk tipe negara hukum kesejahteraan (negara demokrasi berdasarkan hukum) sebagai tipe negara moderen mutakhir.Dalam bingkai negara absolut dan negara polisi, fungsi negara sebagai alat menyelenggarakan ketertiban dan keamanan masyarakat dapat dilaksanakan dengan baik karena kekuasaan raja bersifat sentralistik dan mutlak (absolut). Dengan kekuasaan yang bersifat mutlak, raja dapat melakukan berbagai macam tindakan tegas untuk menegakkan ketertiban dan keamanan masyarakat.Dalam bingkai negara polisi (*Polizei Staat*), fungsi negara sebagai penyelenggara ketertiban dan keamanan masyarakat mendapat perhatian yang menonjol daripada fungsi-fungsilain yakni sebagai penyelenggara kesejahteraan umum. Penekanan pada aspek ketertiban dan keamanan sebagai fungsi klasik semua tipe negara dan terutama pada negara polisi dan negara absolut dapat dipahami dengan alasan sebagai berikut. Ketertiban dan keamanan adalah syarat utama yang harus terpenuhi supaya penyelenggaraan negara dapat dilaksanakan dengan aman, tertib dan baik sehingga setiap individu warga negara dapat melakukan aktivitasnya tanpa perasaan takut terhadap

[152] Azhary, *Op. cit.*, hlm. 44.

[153]*Ibid.*

gangguan ketertiban dan keamanan. Namun, dalam bingkai negara polisi (*Polizei Staat*), aspek *Sicherheit*atau ketertiban dan keamanan dikaitkan dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum. Ketertiban dan keamanan adalah kebutuhan utama segenap lapisan masyarakat supaya setiap orang dapat melaksanakan aktivitas sehari-hari memenuhi kebutuhan kehidupannya. Rakyat tidak melakukan aktivitas dalam urusan politik dan kenegaraan karena tidak dilibatkan mengurus dan menyelenggarakan negara. Istilah partisipasi politik rakyat dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara belum dikenal pada negara polisi.

Frasa *Wohlfart Polizei*mengandung arti negara berfungsi sebagai penyelenggarakesejahteraan umum (kesejahteraan rakyat). Aspek kesejahteraan umum membuat tipe negara polisi disebut sebagai negara kesejahteraan klasik (negara kesejahteraan dalam arti sempit).Akan tetapi, frasa *Wohlfart Polizei*adalah bukan merupakan bukti negara polisi sudah mengenal doktrin "tanggung jawab sosial negara." Frasa tanggung jawab sosial negara berkembang pada masa yang akan datang di kemudian hari yakni pada era negara hukum kesejahteraan. Frasa kesejahteraan dalam negara polisi memiliki makna dan aspek yang berbeda dengan frasa kesejahteraan umum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Dalam bingkai negara polisi, ada penulis yang berpandangan penyelenggaraan kesejahteraan umum dilaksanakan raja (penguasa) berdasarkan kemurahan hari raja semata-mata. Fakta sejarah membuktikan, perubahan orientasi kekuasaan raja kepada kesejahteraan umum terjadi sebagai akibat perlawanan golongan *monarchomachen*. Akan tetapi, penyelenggaraan kesejahteraan umum tersebut dilakukan dalam perspektif wawasan yang meletakkan rakyat sebagai objek kekuasaan dan bukan subjek kekuasaan. Pandangan mengenai kedudukan rakyat sebagai objek kekuasaan melekat pada dan merupakan ciri khas negara klasik masa

lalu. Pandangan demikian berbeda dari pandangan doktrin perjanjian masyarakat yang menempatkan rakyat sebagai subjek dan sekaligus sumber kekuasaan.Dalam bingkai negara polisi, kemakmuran rakyat yang diselenggarakan raja tanpa keterlibatan rakyat merupakan bukti pandangan kedudukan rakyat sebagai objek dan bukan subjek kekuasaan. Pandangan demikian sekaligus membuktikan rakyat dianggap bukan sebagai sumber dan pemilik kekuasaan penguasa. Pada negara polisi, rakyat adalah bukan subjek yang memiliki hak berpartisipasi dalam praktik penyelenggaraan negara. Urusan politik adalah bukan urusan yang dapat dicampuri rakyat dalam posisi sebagai objek kekuasaan. Padmo Wahyono mengemukakan komentar mengenai penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai orientasi kekuasaan pada negara polisi sebagai berikut "Dalam negara absolut kita kenal type *Polizei Staat* di mana negara itu untuk kemakmuran rakyat tapi tidak dijalankan oleh rakyat."[154]

Makna kesejahteraan umum sebagai orientasi kekuasaan penguasa pada tipe negara polisi adalah tidak sama dengan kesejahteraan umum dalam bingkai tipe negara hukum kesejahteraan. Penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dalam negara polisi dianggap sebagai bukan kewajiban yuridis melainkan kewajiban moralitas belaka. Akan tetapi, dalam negara hukum kesejahteraan atau negara hukum yang demokratis,penyelenggaraan kesejahteraan umum merupakan bagian dari tanggung jawab sosial pemerintah terhadap rakyat sebagai sumber dan pemilik kekuasaan. Pelaksanaan kesejahteraan umum merupakan tanggung jawab moral, yuridis dan politis penguasa (pemerintah)dalam negara hukum kesejahteraan.Perbedaan makna kesejahteraan umum pada kedua tipe negara berkaitan dengan cara pandang terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) rakyat di "mata" atau di

[154]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit.*, hlm. 96.

“hadapan” raja sebagai objek atau sebagai subjekkekuasaan dalam praktik penyelenggaraan negara.

Dalam perspektif negara polisi, kedudukan rakyat dipandang sebagai objek kekuasaan raja (penguasa). Apa sebab rakyat dipandang sebagai objek kekuasaan? Pandangan tersebut bermula dari pandangan tentang kedudukan rakyat yang dianggap tidak memiliki hak di hadapan penguasa (raja). Anggapan demikian merupakan warisan tipe negara absolut masa lalu. Sebagaimana dikemukakan dalam perbicangan mengenai negara absolut, raja menganggap negara ternasuk rakyat yang terdapat dalam negara sebagai hak milik pribadi. Pandangan demikian masih tetap berlaku dalam bingkai negara polisi. Konsekuensi pandangan tersebut membuat rakyat dianggap sebagai bagian dari harta milik raja. Sebagai bagian dari hak milik raja, rakyat dianggap tidak berhak campur tangan dan tidak perlu terlibat dalam seluk-beluk penyelenggaraan negara. Dalam perspektif wawasan yang dikemukakan di atas, rakyat sebagai objek kekuasaantidak perlu dan tidak berhak terlibat dalam praktik penyelenggaraan negaratermasuk dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum.Sebagai penguasa, raja dianggap sebagai subjek yang memiliki hak dan kemampuan menyelenggarakan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umumtanpa keterlibatan rakyat.

Cara pandang mengenai kedudukan rakyat sebagai objek kekuasaan raja (penguasa) melahirkan pengertian frasa kesejahteraan umum dengan makna yang khusus berdasarkan penalaran yang bertitik tolak dari sudut pandang raja. Dari perspektif kedudukan raja sebagai penguasa, penalaran yang dibangun raja adalah sebagai berikut. Kesejahteraan utama dan pertama yang paling penting dalam praktik penyelenggaraan negaraadalah kesejahteraan (kemakmuran)sebagai pemilik negara.Setelah raja dapat menikmati kehidupan yang

makmurdan sejahtera barulah menyusul urusan kemakmuran rakyat. Jika penguasa menikmati kehidupanyang makmur dan sejahtera, rakyatdianggap seolah-olah secara serta merta menikmati kehidupan yang makmur.Padmo Wahyono mengemukakan komentar berkenaan dengan pandangan seperti dikemukakan di atas sebagai berikut "Kalau penguasanya makmur maka orang menganggap rakyat juga makmur."[155] Padahal, jalan pikiran yang bersifat hipotesis dalam kutipan di atas tidak selalu terbukti dalam realitas. Kesejahteraan (kemakmuran)raja tidak selalu paralel dengan kemakmuran rakyatsecara serta merta. Dalam kenyataaan, kondisi kehidupan raja yang makmur dan sejahtera lebih sering bertolak belakang dengan kondisi dan nasib rakyat miskindan melarat.

Upaya penyelenggaraan kesejahteraan umum tanpa keterlibatan rakyat dalam negara polisi berkaitan dengan sistem perekonomian *merkantilisme*pada zaman tersebut. Mekantilisme adalah sistem perekonomian yang berpedoman pada prinsip neraca perdagangan aktif karena jaminan uang atau emas harus dimiliki secara fisiksecara sungguh-sungguh. Mekantilisme menghendaki neraca perdagangan selalu bersifat positif atau aktif dengan politik eksport yang melebihi import. Sistem merkantilisme merupakan ciri khas sistem perekonomian pada era negara polisi. Pelaku utama sistem perekonomian merkantilisme tiada lain adalah negara. Mustamin Daeng Matutu menggambarkan ciri khas negara polisi sebagai tipe negara moderen mula-mula sebagai berikut:

> "Dapat dimengerti bahwa pada permulaan perkembangan negara moderen yang masih merupakan monarchi-monarchi mutlak yang tidak terbatas kekuasaannya negara segera terlibat dalam kegiatan-kegiatan sistem merkantilisme yang mengutamakan neraca perdagangan aktif untuk mendapatkan emas/uang bayaran dari luar negeri. Begitupun munculnya perserikatan-perserikatan dagang yang diberi hak monopoli untuk berdagang di daerah-daerah yang jauh yang lambat laun

[155]*Ibid.*, pada hlm. 96.

> mengembangkan sistem kekuasaan jajahan sebagaimana halnya dengan V.O.C. di Indonesia tidak lain daripada buahnya sistem merkantilisme."[156]

Dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umum yang tidak melibatkan rakyat tercermin karakteristikjenis dan sifat relasi raja (penguasa) dengan rakyat dalam bingkai negara polisi. Relasi penguasa dengan rakyat bersifat vertikal dan searah karena bertitik tolak dari paradigma kedudukan rakyat sebagai objek kekuasaan.Raja bertahta pada titik tertinggi garis vertikal sedangkan rakyat berdiam diri pada titik terendah garis vertikal. Perintah selalu mengalir dari atas ke bawah kepada rakyat. Pada sisi lain, rakyat tidak memiliki ruang untuk berpartisipasi karena memang dilarang penguasa. Dalam bingkai negara polisi, relasi raja dengan rakyatmencerminkan relasi penguasa-rakyat dengan karakteristik yang bersifat positif-pasif. Status positif mencerminkan peranan raja yang bersifat aktif dalam praktik penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum. Raja (penguasa) bertindak sebagai pelaku tunggal dalam bidang perekonomian dan perdagangan serta penyelenggara negara demi kesejahteraan umum. Dalam konteksstatus positif, Mustamin Daeng Matutu menggambarkan ciri khas sistem merkantilisme sebagai berikut "Maka sistem merkantilisme melibatkan negara mutlak bercampur-tangan dalam kehidupan ekonomi secara luas dan mendalam dan tipe negara dalam zaman merkantilisme itu adalah tipe negara polisi . . . ."[157]Pada sisi lain, rakyat memiliki status yang bertolak belakang dengan raja. Status rakyat yang pasif menunjukkan kondisi rakyat yang selalu patuh kepada segenap perintah raja.

---

[156]Mustamin Daeng Matutu, 'Selajang Pandang (Tentang) Perkembangan Type-type Negara Modern,' (Pidato pada Lustrum IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Univesitas Hasanuddin Ujung Pandang, Makassar, tanggal 3 Maret 1972), hlm. 4.

[157]*Ibid.*

Sistem perekonomian negara polisi yakni merkantilisme menempatkan negara sebagai pelaku tunggal perekonomian, perdagangan, ketertiban dan keamanan. Negara berperan secara aktif dan dominan dalam perekonomian,perdagangan,keamanan dan ketertiban. Sebagai konsekuensinya, ruang partisipasi bagi rakyat dalam praktik penyelenggaraan negaraterutama bidang perekonomian dan perdagangan tidak terbuka sama sekali. Karakteristik sistem perekonomian merkantilisme dapat dikategorikan sebagai tipe perekonomian dengan ciri etatisme.[158]Pada masa tersebut, etatisme masih dianggap sebagai sistem perekonomian yang bersifat baik dan positif. Namun, pada zaman sekarang, jika ditinjau dari sudut pandang praktik penyelenggaraan negara, etatisme merupakan paham yang bermakna negatif yang tidak relevan dipertahankan sesuai dengan kondisi zaman. Dalam bingkai pemikiran praktik penyelenggaraan negara zaman moderen, negara harus menyadari ketidakmampuannya mengurus dan menyelenggarakan segenap kebutuhan (kepentingan) masyarakat. Negara harus menyediakan dan membuka ruang serta peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam praktik penyelenggaraan negara.

Status rakyat yang bersifat pasif dalam bingkai negara polisi mencerminkan kondisi rakyat yang tunduk dan patuh secara mutlak kepada raja (pemerintah)dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Sikap patuh rakyat tersebut bertitik tolak dari pandangan terhadap rakyat sebagai objek kekuasaan.Sebagai objek kekuasaan, rakyat dianggap tidak memiliki hak untuk berpartisipasi

[158] Bandingkan dengan sistem perekonomian fasis dengan ciri "Semua organisasi ekonomi di bawah facisme pada akhirnya dikendalikan oleh negara, dan dirancang agar mencakup para pekerja dan majikan dalam organisasi yang sama sehingga semua ekonomi dapat secara langsung dikendalikan dari atas. Dalam cara ini negara mendominasi setiap bagian ekonomi dan perusahaan dirancang untuk menjamin produksi tetap berlangsung sepanjang negara menghendakinya (Lyman Tower Sargent, *Ideologi Politik Kontemporer*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 197.)

dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum.Sudah barang tentu, anggapan demikian mengandung konsekuensi terhadap kedudukan rakyat dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umum.Sebagai objek kekuasaan, rakyat tidak perlu terlibat dalam penyelenggaraan negara dan kesejahteraan umum sehingga rakyat berstatus pasif. Status pasif karena rakyat tidak terlibat sama sekali dalam urusan penyelenggaraan perekonomian yang bertujuan menyelenggarakan kemakmuran (kesejahteraan) rakyat.[159]Rakyat bersifat pasif karena terasing (teralienasi) dari segenap aktivitas praktik penyelenggaraan negara meskipun bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum.Pandangan rakyat sebagai objek kekuasaan yang membuat rakyat pasif dan pasrah dalam penyelenggaraan negara adalah pandangan yang keliru. Pandangan tersebut dapat dianggap pandangan yang keliru jika dari sudut pandang teori ketatanegaraan moderen yang menempatkan rakyat sebagai pemilik dan sumber kekuasaan penguasa (pemerintah).

Misi kesejahteraan umum sebagai orientasi kekuasaan raja dalam bingkai negara polisi merupakan misi yang baik jika dipandang sebagai gagasantentang kehidupan bernegaraideal. Gagasan tersebutdiharapkan dapat membawa manfaat bagi segenap umat manusia (masyarakat). Apalagi jika gagasan kesejahteraan umum negara polisi tersebut dapat diselenggarakan dengan baik dalam realitas kehidupan bernegara. Jika gagasan tersebut dapat direalisasikan dalam realitas, setiap elemen masyarakat akan menikmati taraf kehidupan yang sejahtera. Akan tetapi, visi-misi negara polisitidak selalu dapat diselenggarakan dalam realitaskehidupan bernegara. Sebagai gagasan ideal dalam kehidupan bernegara, kesejahteraan umum dapat bertolak belakang dengan realitas.Kesejahteraan umum gagal diwujudkan dalam realitas kehidupan bersama karena faktor penyimpanganyang dilakukan

[159] Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit*., hlm. 95.

penguasa. Penyimpanganselalu terbuka terjadi karena motif kepentingan pribadi, keluarga, kelompok (golongan). Azhary berkomentar tentang penyimpangan dalam penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam bingkai negara polisisebagai berikut:

> "Andaikata kedua fungsi itu (*fungsi untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta kesejahteraan umum . . . pen.*) diselenggarakan dengan baik, artinya benar-benar memperhatikan kebutuhan warga negaranya, maka hal itu tidak akan menimbulkan persoalan, ... sebagai polisi yang baik dan melaksanakan fungsinya berdasar atas hukum serta memperhatikan kepentingan masyarakat. Tetapi yang terbanyak adalah polisi yang tidak baik, yang bertindak sewenang-wenang untuk kepentingan sendiri ataupun kelompoknya saja."[160]

Penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*) karena motif kepentingan pribadi atau kelompok adalah salah satu bentuk penyimpangan yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan negara pada semua tipe negara jika kekuasaan raja bersifat absolut. Sebagai bentuk penyimpangan kekuasaan,tindakan sewenang-wenangterjadi tidak hanya pada tipe negara polisi. Akantetapi,pada tipe negara negara kesejahteraan (*welfare state*) juga yang dianggap sebagai tipe negara ideal zaman moderen. Penguasa yang sewenang-wenang adalah salah satu ekses negatif penyelenggaraan negara dalam bingkai kekuasaan raja yang sentralistik dan absolut.Fenomena penguasasewenang-wenang menunjukkan bukti orientasi kekuasaan negara polisi masih mungkin menyimpang sehingga tertuju pada kepentingan pribadi dan kelompok meskipun dibungkus frasa kesejahteraan umumyang indah.Jika penguasa bertindak dengan sewenang-wenang,pihak yang selalu menjadi korban kesewenang-wenangan tersebut adalah rakyat kecil yang memikul penderitaan.Penguasa yang sewenang-wenang dalam praktik penyelenggaraan negara selalu akan melahirkan ketidakpuasan dan perlawanan.

---

[160]Azhary, *Ibid*., hlm. 44.

Selain kekecewaan karena kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa demi kepentingan pribadiataupun kelompok,ada faktor lain yang melahirkan perlawanan masyarakat terhadap kekuasaan raja yang absolut. Penyelenggaraan negara dengan visi kesejahteraan umum tetapi dengan tidak melibatkan rakyat membuat tidak segenap lapisan masyarakat merasa puas dan menerima kondisi tersebut secara ikhlas. Ada elemen masyarakat yang tidak puas dan menolak dominasi negara dalam penyelenggaraan negara dan terutama penyelenggaraan kesejahteraan umum yang tidak melibatkan rakyat.Ketidakpuasan dan perlawanan masyarakat terhadap kekuasaan raja yang bersifat absolut tersebut berasal dari elemen masyarakatberhaluan liberal-individual. Golongan masyarakatliberal-individualmenghendaki dan menuntut supaya kebebasan diberikan kepada setiap orang dan masyarakat untuk terlibat dalam praktik penyelenggaraan negara. Perlawanan golongan liberal bertitik tolak dari motif ekonomis. Golongan liberal menderita kerugianjika perekonomian diselenggarakan pemerintah (penguasa) tanpa keterlibatan rakyat.Alienasi rakyat dalam perekonomian dan penyelenggaraan kesejahteraan umum dianggap sebagai penghambat meraih keuntungan dan kesuksesan bagi golongan liberal. Ketidakpuasan golongan masyarakat berhaluan liberal terhadap praktik penyelenggaraan negara tersebut adalah ekses negatif lain praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi selain kesewenang-wenanganpenguasa yang disebut di atas. Perlawanan golongan masyarakat berhaluan liberal terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang bersifat absolut dapat dianggap sebagai antitesa kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Sebagai suatu antitesa, perlawanan tersebut berhasil menghadirkan kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang lebih baik daripada masa lalu.

C.Elemen-elemen Tipe Negara Polisi

Kedua bentuk ekses negatifkekuasaan raja yang bersifat absolut yang dikemukakan di atas adalah sumber perlawanan golongan masyarakatberhaluan liberal dengan motif ekonomisterhadap ekses negatif kekuasaan raja.Golongan masyarakat berhaluan liberal-individualmenuntut perandalam perekonomian dan perdagangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).Golongan liberal-individualadalah golongan masyarakat yang terdiri atas kaum bangsawan, orang-orang kaya dan kaum intelektual yang berpikiran maju (liberal).Golongan liberal-individualadalah golongan minoritas dari segi jumlah jika dibandingkan dengan rakyat miskin yang mayoritas.Akan tetapi, potensi dan kekayaan golongan minoritas berpengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat dan praktik penyelenggaraan negara.Kekayaan dan pengetahuan golongan liberal adalah potensi besar yang membuka peluang meraup dan menikmati keuntungan yang lebih besar jika seandainya individu dan masyarakat dilibatkan dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum.Namun, peluang dan keuntungan tersebut sirna karena rakyat tidak diperbolehkan terlibat dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi. Sebagai akibatnya, golongan liberal mengalami kerugiankarena tidak dilibatkan dalam praktik penyelenggaraan negara.

Peranan golongan masyarakat berhaluan liberal-individual tersisih dalam praktik penyelenggaraan negara terutama dalam bidang perekonomiandan perdagangan sebagai konsekuensi dominasi penguasa (raja). Kondisi yang tersisihdari praktik penyelenggaraan negara membuat golongan liberal-individual menjadipelopor perlawanan terhadap kekuasaan raja yang kemudian menghasilkan perubahan bentuk negara absolut menjadi bentuk negara polisi. Kepentingan golongan masyarakat berhaluan liberal-individualyang terpinggirkan dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi menjadi pemicu kekecewaan yang membangkitkan semangat perlawanan terhadap kekuasaan raja.

Perlawanan dilakukan untuk mendobrak dan mengakhiri dominasi negara dalam praktik penyelenggaraan negara. Perlawanan golongan masyarakat berhaluan liberal-individualberhasil mengubah karakteristik bentuk negara polisi sehingga di kemudian hari lahirtipe negara baru yang disebut negara hukum liberal. Negara hukum liberal adalah tipe negara hukum generasi pertama yang akan dibicarakan pada bagian lain.

Golongan masyarakat berhaluan liberal-individualmenganut paham liberalis-individualis dengan berpedoman pada 2 (dua) macam tiang penopang (prinsip utama). *Pertama*, paham liberalis-individualis berpedoman pada pandanganmanusia sebagai mahluk individu yang memiliki kemerdekaan atau kebebasan alamiah (kodrat alam). Golongan liberal menolak praktik perekonomian dengan sistem merkantiliskarena dianggap membelenggu hak dan kebebasan (kemerdekaan) individu.Sebagai akibatnya, sistem perekonomian merkantilisme cenderung dianggap sebagai sistem yang merugikan kepentinganhak dan kebebasan individu. Sebagai konsekuensinya, golongan masyarakat berhaluan liberalis-individualismenentang praktik merkantilisme karena sistem tersebut membuat penguasa (raja) menjadi pelaku tunggal perekonomian dan peredagangan yang kedudukannya dominan. *Kedua*, paham liberalis-individualis berpedoman pada pandangan manusia sebagai mahluk dengan kedudukan yang sama dan sederajat secara kodrat. Sebagai konsekuensinya, golongan masyarakat berhaluan liberal-individualtidak menghendakicampur tangan pemerintah dalam perekonomian, perdagangan dan termasuk penyelenggaraan kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat).[161]Menurut pandangan golongan liberal, kehidupan yang sejahtera adalah ranah pribadi yang tidak perlu diurus pemerintah (negara). Dalam perspektif kepentingan golongan liberal, raja dianggap lebih baik bersikap pasif dalam

[161] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, hlm. 154.

urusan kemakmuran rakyat dan menyerahkan urusan tersebut kepada individu. Bagi golongan liberal-individual, urusan kesejahteraan dipandang bukan termasuk dalam urusan raja (negara) tetapi urusan pribadi. Perlawanan golongan liberal-individualis berakhir dengan kelahiran tipe negara baru yakni negara hukum liberal. Mustamin Daeng Matutu menggambarkan perlawanan golongan liberalterhadap raja (negara) yang menguasai perekonomian dan perdagangan dalam sistem merkantilisme yang menjadi pemicu perlawanan golongan liberalsebagai berikut:

> "Berhubung dengan timbulnya reaksi-reaksi hebat di bawah pengaruh aliran Pencerahan dari kelas-kelas pedagang (kelas menengah) yang liberal di kota-kota yang menolak campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi dan yang berhasil kemudian berpartisipasi dalam proses kekuasaan baik secara evolusioner seperti di Inggris atau secara revolusioner seperti di Perancis dalam tahun 1789 maka tipe negara polisi merkantilis ini lambat laun mengalami perubahan bentuk. Kaum kelas menengah berhasil membatasi kekuasaan raja dan memaksanya menerima pembatasan-pembatasan kekuasaan yang dijamin dalam suatu undang-undang dasar."[162]

Golongan masyarakat yang melawan dan menentang penyelenggaraan sistem merkantilisme yang dikuasai dan didominasi pemerintah dalam negara polisi berpedoman pada landasan falsafah individual dengan motifkepentingan bersifat ekonomis.[163]Dalam pandangan golongan liberal-individual,hak dan kebebasan individuharus diwujudkan dalam segenap aspek dan kehidupan umat manusia. Prinsip tersebut berlaku dalambidang politik, ketatanegaraan,perekonomian dan berpedangan yang berkaitan erat dengan kesejahteraan umum. Sesuai dengan prinsip falsafah individual-liberal, golongan liberal berpandangan, setiap orang memiliki kebebasaan (kemerdekaan) dan kedudukan yang sama untuk

---

[162]Mustamin Daeng Matutu, "Selajang Pandang (Tentang) Perkembangan Type-type Negara Moderen," *Op. cit.*, hlm. 5.

[163] Azhary, *Op. cit.*, hlm. 45.

menyelenggarakan kesejahteraannyamasing-masing berdasarkan bakat, usaha dan upaya masing-masing. Sebagai konsekuensinya, pemerintah (negara) tidak perlu ikut campur tangan dalam urusan tersebut karena termasuk ranah privat (pribadi). Wawasan falsafah dan jalan pikiran yang dikemukakan di atas menjadi sumber motivasi golongan liberal melakukan perlawanandan penolakan terhadap dominasi pemerintah (raja) dalam penyelenggaraan negara terutama dalam perekonomian dan perdagangan yang berkaitan dengan kesejahteraan. Perlawanan golongan liberal berhasil mendobrak kebuntuan praktik penyelenggaraan negaradan dominasi negara dalam negara polisi sehingga melahirkan tipe negara yang barudengan karakteristik yang baru yang berbeda dengan negara polisi.

Tipe negara baru yang dimaksud di atas adalah tipe negara hukum klasik yang juga sering disebut sebagai negara penjaga malam. Tipe negara penjaga malam juga dikenal dengan istilah lain sebagai negara hukum liberal. Negara hukum liberal atau negara hukum klasik adalah generasi pertama tipe negara hukum. Predikat sebagai negara hukum liberalberdasarkan pada elemen masyarakat yang mendukungkelahiran negara hukum penjaga malam tersebut yakni golongan masyarakat berhaluan liberal. Tipe negara hukum liberal adalah prototipe negara hukum generasi pertama zaman moderen yang dianggap lebih baik daripada negara polisidan tipe negara lain yang sudah pernah dikenal dalam sejarah.Perbincangan tentang tipe negara hukum liberal sebagai tipe negara hukum generasi pertama zaman moderen dibahas pada bab lain.

Tabel IV

Elemen-elemen Tipe Negara Polisi

Elemen	**Ciri-ciri atau Deskripsi**
Nama Tipe negara	Negara Polisi (*Polizei Staat*)
Doktrin Pendukung	Asas *Princeps Legimus Soluta Est* dan Asas *Salus Populi*

	Surema Lex Esto
Karakteristik Kekuasaan	Bersifat Sentralistis dan Absolut
Orientasi Kekuasaan	Kesejahteraan Umum (Kepentingan Umum)
Corak Pemerintahan	Otokratis-Oligarkhis
Fungsi negara	Menyelenggarakan ketertiban dan keamanan (*Sicherheit Polizei*) serta Kesejahteraan Umum (*Verwaltung Polizei/Wohlfart Polizei)*
Status Raja (Penguasa)	Positif (Raja terlibat dalam urusan rakyat seperti urusan penyelenggaraan kesejahteraan umum atau kesejahteraan rakyat)
Status Rakyat	Pasif (Rakyat tunduk kepada segenap perintah raja)
Sistem Perekonomian	Merkantilisme
Tahun Keberadaan	Abad XIV

Karakteristik dan elemen-elemen negara polisi yang berbeda dari elemen-elemen tipe negara absolut dapat diperbandingkan dengan tujuan supaya kedua tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah peradaban umat manusia tersebut dapat dipahami dengan lebih baik. Karakteristik dan elemen-elemen kedua tipe negara yang diperbandingkan dalam bagian ini dapat menunjukkan persamaan dan perbedaan elemen kedua tipe negara sekaligus kelebihan dan kelemahannya. Dalam garis besar, karakteristik dan elemen-elemen kedua tipe negara yang diperbandingkan tersebut dapat dilihat dengan jelas dalam tabel yang dipaparkan di bawah. Dari hasil perbandingan kedua tipe negara tersebut, modifikasi maupun aspek-aspek pembaharuan yang dibawa tipe negara polisi sebagai hasil dinamika yang bersifat dialektis sesuai dengan perkembangan zaman dapat diketahui dengan jelas.

Tabel V

Karakteristik Perbedaan Tipe dan Elemen Negara Absolut Dalam Perbandingan dengan Negara Polisi

Elemen/Aspek	**Tipe Negara Absolut**	**Tipe Negara Polisi**
Nama Tipe Negara	Negara Absolut	Negara Polisi
Doktrin Dasar Pembenar	Doktrin Teokratis dan Doktrin Perjanjian	Asas *Princeps Legimus Soluta Est* dan Asas *Salus*

	Masyarakat	*Populi Suprema Les Esto*
Karakteristik Kekuasaan	Sentralisasi dan Absolut	Sentralisasi dan Absolut
Orientasi Kekuasaan Raja (Penguasa)	Kepentingan Pribadi, Keluarga dan Kelompok	Kepentingan Umum (Kesejahteraan Umum)
Corak Pemerintahan	Oligarkhis-Otokratis	Oligarkhis-Otokratis
Status Raja (Penguasa)	Raja (Penguasa) Bersifat Pasif	Raja (Penguasa) Bersifat Aktif
Status Rakyat	Rakyat Bersifat Pasif	Rakyat Bersifat Pasif

Setelah era negara polisi berlalu dan era negara hukum liberal mulai berkembang sebagai hasil perjuangan dan perlawanan golongan masyarakat berhaluan liberal, masyarakat di benua Eropa memasuki fase baru kerangka kehidupan bernegara dengan karakteristik yang berbeda dari negara polisi. Fase negara hukum membawa perubahan-perubahan baru yang berpengaruh terhadap penguasa (raja) maupun keberadaan masyarakat. Menurut para ahli, pertumbuhan dan perkembangan tipe negara hukum moderen di Eropa Barat yang disebut *humanisticshe rechtsstaatsidee* berlangsung secara berjenjang-jenjang.[164]Perkembangan tipenegara hukum yang humanis berlangsung secara bertahap dari suatu tipe negara hukum kepada tipe negara hukum yang lain. Perkembangan tipe negara hukum dimulai dari tipe negara hukum liberal yang unsur-unsurnya sederhana kemudian secara bertahap berkembang menuju negara hukum formal yang unsurnya lebih rumit. Perkembangan tipe negara hukum berakhir pada tipe negara hukum kesejahteraan yang unsurnya paling kompleks dengan karakteristik yang berbeda dari kedua tipe negara hukum yang sudah dikemukakan lebih dahulu. Perkembangan tipe-tipe negara hukum menggambarkan proses evolusi pergulatan pemikiran manusia dalam membangun bentuk kehidupan bernegara ideal sebagai bentuk

[164]Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaats*, *Op. cit.*, hlm. 8.

kehidupan bersama yang didambakan umat manusia sepanjang masa. Perkembangan tipe-tipe negara hukum mencerminkan proses modifikasi prototipe bentuk kehidupan bersama umat manusia yang bersifat evolusioner sesuai dengan konteks zaman.Dalam bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, Philipius M. Hadjon mengemukakan komentar tentang perkembangan tipe negara hukum sebagai bukan mencerminkan proses pergulatan pemikiran yang revolusioner meskipun secara fisik awal kelahiran negara hukum mencerminkan pergolakan yang bersifat revolusioner.[165]

Proses perkembangan tipe-tipe negara hukum dapat dipandang sebagai proses evolusionerberdasarkan alasan sebagai berikut. Jika dicermati dengan teliti, proses perkembangan suatu tipe negara hukum tidak serta merta menghapuskan (meniadakan) elemen (unsur) negara hukum yang lama. Dinamika proses perkembangan tipe-tipe negara hukum bersifat moderat (modifikasi) karena elemen-elemen baru tipe negara hukum yang berkembang kemudian bersifat melengkapi unsur-unsur (elemen) negara hukum yang lama. Sifat evolusioner perkembangan tipe-tipe negara hukum tidak bertitik tolak dari perspektif perlawanan politissemata-mata yang melahirkan pergolakan atau perlawanan fisik terhadap kekuasaan raja (penguasa) seperti dilakukan golongan liberal. Perkembangan tipe-tipe negara hukum yang evolusioner adalah perkembangan dari segi elemen-elemennya sebagai unsur penopang dan sekaligus ciri khas setiap tipe negara hukum. Sesuai dengan wawasan yang dipaparkan di atas, penulis dapat mengemukakan gambaran perkembangan tipe-tipe negara hukum yang evolusioner dalam kalimat singkat sebagai berikut. Unsur-unsur negara hukum yang lama tetap melekat sebagai ciri khas tipe negara hukum yang berkembang di kemudian hari. Sebagai contoh, unsur (elemen) negara hukum liberal yakni pemisahan kekuasaan dan

[165]Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, hlm. 72.

perlindungan hak-hak asasi manusia tetap melekat sebagai elemen negara hukum formal yang berkembang kemudian. Demikian pula,elemen negara hukum formal seperti asas legalitas tetap melekat sebagai unsur negara hukum kesejahteraan yang berkembang di kemudian hari bersama-sama dengan unsur pemisahan kekuasaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Perkembangan elemen(unsur) negara hukum semakin hari semakin menunjukkan sifat yang kompleks jika dibandingkan dengan unsur-unsur negara hukum yang lama.

Tipe negara hukum yang lahir pertama adalah negara hukum liberal yang disebut juga sebagai negara penjaga malam (*nachwachterstaat*). Tipe negara hukum liberal atau negara penjaga malam lahir dari proses perlawanan golongan liberal yang menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut. Dalam bingkai kekuasaan raja yang absolut, kesejahteraan umum diselenggarakan raja dengan tidak melibatkan partisipasi rakyatsehingga masyarakat berhaluan liberal menderita kerugian karena teralienasi dari praktik penyelenggaraan negara terutama dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Perlawanan masyarakat berhaluan liberal terhadap ekses negatif kekuasaan raja yang absolut bermaksud menuntut supaya individu (golongan liberal) diberi kebebasan dan ruang berperanaktif dalam praktik penyelenggaraan negara terutama dalam urusan kepentingan individu tanpa campur tangan raja (pemerintah). Golongan masyarakat berhaluan liberal menuntut supaya setiap individu diberi kemerdekaan untuk bersaing dengan kebebasan yang penuh sesuai dengan kemampuan dan talentanya berdasarkan prinsip kedudukan yang sama serta sederajatsesuai dengan hak-hak kodratnya. Tuntutan golongan masyarakat berhaluan liberal sekaligus bertujuan menghilangkan elemen pertama negara polisi yakni unsur keterlibatan raja (negara) secara penuh dalam praktik penyelenggaraan negara.

Istilah *polizei* memiliki 2 (dua) aspek yang menceminkan sifat hakikat negara polisi. *Pertama, Verwaltung Polizei (WohlfartPolizei)* yang mengandung artinegara berfungsi sebagai penyelenggara tunggal perekonomian (kesejahteraan umum). Kebebasan penuh dalam penyelenggaraan perekonomian yang berkaitan dengan kebutuhan hidup individu yang dituntut golongan liberal sekaligus bertujuan meniadakan elemen pertama negara polisi yakni *Verwaltung Polizei (Wohlfart Polizei).*Penolakan golongan liberal terhadap dominasi raja dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum mengandung muatan ideologis karena penolakan tersebut mengandung unsur kepentingan golongan liberal. Ada kepentingan tersembunyi (laten) yang bersifat ekonomis dalam penolakan tersebut. Jika raja (negara) tidak ikut campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum, golongan liberal memiliki peluang menguasai dan mendominasi perekonomian dan perdagangan yang berkaitansecara langsung dengan kesejahteraan umum. Penolakan golongan liberal terhadap campur tangan raja (pemerintah) dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum sekaligus membuka peluang pertumbuhan persaingan bebas di antara individudalam kedudukan sederajat. Kebebasan yang bersifat mutlak dikehendaki golongan masyarakat berhaluan liberal karena menguntungkan bagi kepentingan golongan tersebut.

Kedua, Sicherheit Polizei yang mengandung arti negara berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan.Dalam situasi persaingan bebas yang bernuansa konfliktual, golongan masyarakat berhaluan liberal menghendaki pemerintah bersikap pasif sebagai penonton dan petugas yang mengawasi persaingan bebas di antara individu supaya persaingan berlangsung tertib dan aman. Pemerintah bertugas menyelenggarakan ketertiban dan keamanan supaya persaingan bebas di antara individu berlangsung dengan lancar tanpa gangguan pihak lain. Kehendak golongan liberal mengandung arti sebagai upaya

mempertahankan elemen kedua negara polisi yakni *Sicherheit Polizei*(penjaga ketertiban dan keamanan). Sebagai konsekuensinya, salah satu karakteristik negara hukum liberal atau negara penjaga malam dapat ditandai dengan pemerintah (raja) yang bersifat pasif dalam praktik penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan kesejahteraan umum. Namun, kesejahteraan umum yang dimaksud tersebut bukan implementasi doktrin tanggung jawab sosial negara. Doktrin tanggung jawab sosial negara mengurus kesejahteraan rakyat sebagai kewajiban moral dan hukum belum dikenal dalam negara hukum liberal (negara penjaga malam).

Sikap pasif pemerintah bertolak belakangdengan sikap masyarakat yang aktif dalam urusan kesejahteraan individu berdasarkan prinsip persaingan bebas dan persamaan kedudukansesuai dengan hak-hak individu. Sesuai dengan hak dan kebebasan yang bersifat kodrat, setiap individu memiliki hak dan kebebasan untuk berusaha mengurus diri dan memenuhi kebutuhannya. Dalam bingkai persaingan bebas, setiap individu memiliki kebebasan penuh memenuhi kebutuhan hidup dan kepentinganmasing-masing tanpa intervensi pemerintah (negara). Setiap individu bebas melakukan segala upaya untuk meraih kesejahteraan tanpa intervensi pemerintah. Sikap pasif pemerintah memberikan ruang kebebasan yang penuh bagi setiap individu bersaing dan berupaya memenuhi kebutuhan kehidupannyasesuai dengan usaha, talenta, bakat dan kemampuan masing-masing tanpa intervensi pemerintah. Di kemudian hari, tipe negara hukum liberal dikoreksi dan disempurnakan tipe negara hukum formal dengan karakteristik yang berbedadengan unsur-unsur yang dianggap lebih kompleks.

Tipe negara hukum yang berkembang kemudian adalah negara hukum formal dengan unsur-unsur yang lebih lengkap daripada negara hukum liberal.Namun, unsur negara hukum

liberal tetap melekat sebagai bagian dari unsur negara hukum formal meskipun dimodifikasi dan dilengkapi dengan unsur yang baru.Dalam bingkai negara hukum formal, ada unsur baru yang tidak terdapat pada negara hukum liberal yakni (a) asas legalitas dan (c) peradilan administrasi. Negara hukum formal mengutamakan keabsahan (legalitas hukum) demi kepastian hukum sehingga pembatasan kekuasaan pemerintah (negara) dilakukan secara formal dan kaku berdasarkan undang-undang (dalam arti formal). Karakteristik negara hukum formal dibakukan dalam asas hukum yang dikenal sebagai asas legalitas. Namun, asas legalitas yang mengikat pemerintah secara formal dan kaku justru dapat membuat pemerintah menjadi terikat dan tidak mungkin bertindak tanpa landasan hukum formal yakni undang-undang dalam arti formalyang dibentuk lebih dahulu sebelum tindakan pemerintahdilakukan. Asas legalitas berdasarkan undang-undang dalam arti formalbersifat *pro-futuro*atau berlaku ke depan dan tidak berlaku surut.Legalitas dan kepastian hukum merupakan keutamaan karakteristik negara hukum formal sebagai bingkai kehidupan bernegara. Akan tetapi, keutamaan karakteristik negara hukum formal yakni asas legalitas dan kepastian hukum sekaligus merupakan kelemahannya.

Landasan falsafah negara hukum formal adalah sama dengan landasan falsafah negara hukum liberal yakni individualisme-liberalisme. Liberalisme memberikan kemerdekaan penuh kepada setiap orang (individu) untuk berusaha dan bersaing dengan bebas tanpa batas dalam segala bidang kehidupan bernegara termasuk bidang perekonomian dan perdagangan. Dalam bingkai negara hukum formal, persaingan bebas di antara individu warga negara dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup masing-masing diperbolehkan seperti dalam negara hukum liberal. Akan tetapi, persaingan bebas diperbolehkan karena setiap individu dianggap memiliki kedudukan yang sama dan sederajatsepanjang tidak melanggar hak-hak

individu orang lain yang diatur undang-undang. Namun, persaingan bebas yang bersifat konfliktualdalam bingkai negara hukum formal tidak menghasilkan sesuatu yang bersifat positif bagi masyarakat maupun bagi para pendukung falsafah liberal-individualis. Fenomena tersebut tidak pernah dibayangkan golongan masyarakat berhaluan liberal sama sekali pada awal pertumbuhannya. Persaingan bebas di antara individu justru menimbulkan akibat negatif bukan hanya terhadap golongan masyarakat miskin tetapi juga bagi golongan liberal seperti dijelaskan pada bagian lain. Karakteristik negara hukum formal selain yang dikemukakan di atas berkaitan dengan keterlibatan pemerintah dalam urusan penyelenggaraan kepentingan dan kesejahteraan rakyat meskipun bersifat terbatas. Tipe negara hukum formal memperbolehkan pemerintah campur tangan (intervensi) dalam kehidupan individu secara terbatas sepanjang diperbolehkan undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*).

Persaingan bebas di antara individu ternyata tidak mampu menghadirkan kesejahteraan bagi individu yang mendukung falsafah liberal-individual maupun bagi masyarakat. Persaingan bebas yang bersifat mutlak justru melahirkan dan menimbulkan akibat negatif bagi para pendukung liberalisme.Persaingan bebas justru mengancam kelangsungan hidup paham liberalisyang diyakini golongan liberal. Sikap pemerintah yang menyerahkan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat kepada individu dan masyarakat secara penuh merupakan kelemahan utama negara hukum formal. Penyerahan tersebut membuat kesejahteraan umum justru tidak dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat.Kegagalan tersebut membuat negara hukum formal tidak dapat dipandang sebagai tipe negara hukum ideal yang dapat diandalkan menghadirkan kesejahteaan segenap lapisan masyarakat. Kelemahanyang dikemukakan di atas sudah lebih dari cukup sebagai

alasan melakukan koreksiterhadap negara hukum formal.Koreksi diaharpakan dapat menghadirkan pemikiran baru untuk mendorong perkembangan masyarakat ke arah perkembangan negara hukum baru yang lebih baik.Kelemahan negara hukum formal menimbulkan reaksi yang melahirkan tuntutan dan pemikiran baru mengenai negara hukum yang lebih baik.Tipe negara hukum formal kemudian dikoreksi tipe negara hukum yang dianggap lebih baik yakni negara hukum material yang sama pengertiannya dengan negara hukum demokratis (negara demokrasi yang sejahtera). Tipe negara hukum formal yang berpedoman pada asas legalitas dalam arti sempit yakni legalitas berdasarkan undang-undang demi kepastian hukum dikoreksi negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dengan unsur,makna asas legalitas dan tujuan (cita-cita) yang berbeda.

Tipe negara hukum material yang disebut dengan istilah lain negara hukum kesejahteraan (*welfare state)*atau negara hukum demokratis yang sejahteraadalah tipe negara hukum ketiga yang berkembang di Eropa Barat.Perbedaan penyebutan negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dengan negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasar atas hukum) berkenaan dengan sudut pandang (perspektif) dalam memahami sifat hakikat negara hukum sebagai kerangka kehidupan bernegara. Frasa negara hukum material (negara hukum kesejahteraan) dipergunakan jika bermaksud memperbincangkan tujuan negara hukum demokratis. Tujuan negara hukum demokratis adalah kesejahteraan umum (*welfare state*) sehingga jika ditinjau dari sudut tujuannya, negara hukum demokratis disebut negara hukum kesejahteraan. Akan tetapi, frasa negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasarkan hukum) dipergunakan jika bermaksud membicarakan negara hukum dari sudut pandang perlindungan terhadap hak-hak individu baik hak hukum, politik dan ketatanegaraan sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Tipe negara hukum material atau negara hukum

kesejahteraan yang demokratis dapat dianggap sebagai antitesa negara hukum formal dengan kualitas yang lebih baik.

Tipe negara hukum material adalah tipe negara hukum yang lebih kompleks karena bercita-cita menyelenggarakan tidak hanya kemerdekaan individu dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan tetapi juga kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Falsafah dan tujuan maupun pokok pendirian negara hukum demokratis (negara hukum kesejahteraan) yang berbeda dari negara hukum formal diharapkan dapat membawa kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Namun, tipe negara hukum kesejahteraan yang disebut dengan istilah lain sebagai negara hukum demokratis tidak dapat dipandang sebagai bentuk final konsepsi negara hukum. Diskursus negara hukum sebagai pemikiran (gagasan) filosofis tentang bentuk kehidupan bernegara ideal akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan dan konteks zaman pada masa yang akan datang.Ada berbagai macam faktor yang membuat diskursus negara hukum sebagai diskursus bentuk kehidupan negara ideal akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan pemikiran umat manusia.

Tipe negara hukum material (negara hukum kesejahteraan) memiliki karakteristik dan unsur yang lebih kompleks (rumit) daripada negara penjaga malam dan negara hukum formal. Salah satu karakteristik negara hukum kesejahteraan adalah keterlibatan pemerintah secara total dalam urusan penyelenggaraan perekonomian dan perdagangan demi kesejahteraan umum. Bahkan,penyelenggaraan kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat)dapat dianggap sebagai bentuk perwujudan tanggung jawab sosial negara yang dibebankan di pundak pemerintah sehingga merupakan kewajiban hukum dan moral yang harus diselenggarakan pemerintah (negara). Untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum,

pemerintah memperoleh atribusi kewenangan dari konstitusi yang sangat besar dan memikul tanggung jawab yang juga besardalam praktik penyelengaraan negara. Akan tetapi, penyerahan kekuasaan yang besar kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum mengandung dan sekaligus mengundang konsekuensi dan risiko yang besar. Ada risiko yang harus ditanggung bersama yakni kemungkinan terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*de tournement de pouvoir*) dan kesewenang-wenangan (*abuse of power* atau *willekeur*) sebagai konsekuensi penyerahan kekuasaan yang sangat besar kepada pemerintah.[166]

Ketiga tahap perkembangan tipe negara hukum yang dikemukakan di atas dengan sengaja diulas secara panjang lebar dengan suatu maksud dan tujuan. Riwayat perkembangan negara hukum memiliki makna penting untuk dipahami dengan baik oleh para pemula dengan alasan sebagai berikut. *Pertama*, paparan tentang perkembangan tipe-tipe negara hukum bertujuan menepis kekeliruan dan keragu-raguan yang mungkin terjadi di antara sebagian penulis dan pembaca pemula tentang tahap-tahap perkembangan tipe negara hukum.Ada beberapa tulisan atau buku yang memaparkan urut-urutan tahap perkembangan negara hukum secara tidak sistematis dan historis.[167]*Kedua*, berdasarkan kutipan di atas,proses perkembangan tipe negara hukum sebagai bentuk kehidupan bernegara ideal yang didambakan umat manusia sepanjang zaman sesuai dengan perkembangan zaman dan alam pikiran umat manusiadapat diikutidengan rinci. *Ketiga*, paparan proses perkembangan tipe-tipe negara hukum diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pergulatan pemikiran

---

[166] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha negara (Sinar Harapan, Jakarta, 1996)*, hlm. 102.

[167]Bandingkan dengan pendapat A. Mukthie Fajar tentang tahap-tahap perkembangan tipe negara hukum di Eropa Barat yang terdiri atas (a) Negara Polisi (*Polizei Staat*) dan (b) Negara Hukum Formal Liberal (*formeele, liberal rechtstaats*).(Abdul Mukthie Fajar, *Tipe Negara Hukum, Op. cit*., hlm. 13-14.)

umat manusia secara tepat yang tidak pernah berhenti mencari dan menggali gagasan bentuk kehidupan bernegara ideal sebagai bentuk kehidupan bernegara yang dicita-citakan dan diharapkan diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Mukthie Fadjar mengemukakan kesimpulan yang bagus dan tepat tentang pergumulan pemikiran umat manusia berkenaan dengan diskursus bentuk kehidupan bernegara ideal sepanjang abad sebagai berikut:

> "Konsepsi atau ide negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut), pada hakikatnya, merupakan hasil dari perdebatan yang terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum yaitu mengenai persoalan hakikat, asal mula, tujuan negara dan sebagainya."[168]

Menurut penulis, tipe negara hukum kesejahteraan (*welfare state)*memiliki problematika yang lebih rumit daripada negara hukum formal dan negara hukum liberal. Kompleksitas problematika negara hukum kesejahteraan berkaitan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat yang berubah dengan cepatsehingga melahirkan tugas-tugas pemerintah yang baru. Perkembangan tersebut melahirkan berbagai macam tuntutan kebutuhan umat manusia yang harus diurus dan diselenggarakan serta diselesaikan pemerintahsebagai konsekuensi perkembangan zaman. Pada masa depan, unsur-unsur maupun problematika negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) akan terus berkembang semakin rumit sesuai dengan tuntutan serta kebutuhan zaman. Sebagai konsekuensinya, diskursus negara hukum sebagai pemikiran filosofis,yuridis dan politis tentang bentuk kehidupan bernegara ideal yang dikaitkan dengan pembatasan kekuasaan penguasa dalam rangka perlindungan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia akan terus berlangsung dan berkembang pada masa yang akan datang. Perkembangan pemikiran

[168]*Ibid.,* hlm. 10-11.

mengenai negara hukum akan terus berlangsung mengikuti perkembangan zaman sampai pada masa yang kemudian.

BAB V

KARAKTERISTIK DAN ELEMEN-ELEMEN NEGARA HUKUM LIBERAL ATAU NEGARA PENJAGA MALAM

A.Latar Belakang Kelahiran Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam)

Negara Polisi (*Polizie staat*) adalah tipe negara terakhir yang umum di Eropa Barat sebelum kelahiran kelahiran negara hukum generasi pertama yakni negara hukum liberal.Negara polisi dapat dipandang sebagai konsepsi kehidupan bernegara ideal jika pandang ari sudut pandang tujuannya. Negara polisi bertujuanmenyelenggarakan kesejahteraan umum (*general welfare*) atau kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Sebagai tujuan negara, kesejahteraan umummencerminkan karakteristik negara polisi seolah-olah sebagai negara yang berkarakter humanis dan populis. Namun, dalam praktik penyelenggaraan negara, kesejahteraan umum tersebut tidak pernah dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara di benua Eropa. Negara polisi gagal menyelenggarakan kesejahteraan umum karena berbagai macam faktor penyebab. Kegagalan negara polisi menyelenggarakan kesejahteran umum di Eropa Barat disebabkan oleh 2 (dua) faktor. Kedua faktor penyebab kegagalan negara polisi yang disebut di atas diperbincangkan dalam paparan di bawah.

Faktor pertama kegagalan negara polisi menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyatakat berkaitan dengan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan penguasa dalam penyelenggaraan negara.Kekuasaan raja (penguasa) yang sentralistik dan absolut membuka peluang lebar bagi para pejabat negara melakukan penyalahgunaan kekuasaan dengan motif kepentingan pribadi, keluarga atau golongan. Fenomena penyalahgunaan kekuasaan (wewenang) dalam bingkai kekuasaan raja yang

absolut sering terjadi dalam realitas kehidupan bersama umat manusia terutamadi Eropa Barat dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam konteks wawasan yang dikemukakan di atas, Azhary mengemukakan komentar menarik tentang penyalahgunaan dan penyelewengan kekuasaan dalam negara polisi sebagai berikut:

> "Andaikata kedua fungsi itu (*maksudnya: fungsi keteriban dan keamanan serta kesejahteraan*) diselenggarakan dengan baik, artinya benar-benar memperhatikan kebutuhan warganya, maka hal itu tidak akan menimbulkan permasalahan, ... Tetapi yang terbanyak adalah polisi yang tidak baik, yang bertindak sewenang-wenang, dan bukan saja mengabaikan kepentingan masyarakat, tetapi juga menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingan sendiri atau kelompoknya."[169]

Faktor kedua kegagalan negara polisi menyelenggarakan kesejahteraan umumselain penyalahgunaan wewenang (kekuasaan) yang dikemukakan di atas adalah faktor dominasi negara dalam segenap aspek kehidupan bernegara. Dalam negara polisi, praktik penyelenggaraan negara didominasi raja (negara) dalam segenap aspek kehidupan bernegara. Negara mendominasi segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara baik dalam perekonomian, perdagangan maupun politik, hukum dan bidang kehidupan yang lain. Kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dengan karakteristik dominasi dan hegemoni negara dalam segenap aspek kehidupan bernegara menimbulkan dampak negatifterhadap kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dampak negatif tersebutberpotensi melahirkan konflik di antara elemen-elemen masyarakat. Dominasi dan hegemoni negara dalam segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara mengakibatkan tidak ada ruang kebebasan yang tersisa bagi rakyat melakukan aktivitas dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara untuk memenuhi kebutuhannya. Dominasi dan hegemoni negara mengakibatkan rakyat teralienasi (terasing) dari segenap aktivitas praktik penyelenggaraan negara. Saluran formal yang

[169]Azhary, *Op. cit*., hlm. 44.

tersedia bagi rakyat untuk terlibat dalam praktik penyelenggaraan negara tertutup secara otomatis karena dominasi dan hegemoni negara. Sebagai akibatnya, potensi rakyat dalam perekonomian dan perdagangan tidak tersalurkan dalam mekanisme praktik penyelenggaraan negara. Rakyat yang teralienasi dari segenap aktivitas raja (penguasa) yang berkaitan dengan kehidupan politik maupun perekonomian dan perdagangan hanya sebagai penonton pasif. Sudah barang tentu, kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dengan karakteristik demikian merupakan kondisi yang tidak sehat jika dipandang dari perspektif kesatuan dan persatuan bangsa dalam bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.

Kondisi masyarakat yang teralienasi dari hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negara membuat rakyat pasifkarena tidak ada hubungan sama sekali dengan praktik penyelenggaraan negaradalam bingkai negara polisi. Sudah barang tentu, ruang gerak yang tidak terbuka bagi rakyat berpartisipasi dalam praktik penyelenggaraan negaramenimbulkan masalah yang bersifat laten. Sewaktu-waktu, bahaya laten (bahaya yang tersembunyi)tersebut dapat melahirkan konflik terbuka.Dominasi dan hegemoni negara (pemerintah) dalam praktik penyelenggaraan negara membuat rakyat sebagai penonton semata-mata dalam hiruk-pikuk dinamika praktik penyelenggaraan negara. Padahal, rakyat memiliki potensi dan kemampuan untuk memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan negara supaya kesejahteraan umum dapat dihadirkan bagi segenap lapisan masyarakat. Alienasi rakyat dari hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negara menggambarkan kondisi kehidupan bernegara yang tidak utuh. Kehidupan rakyat seolah-olah merupakan dunia yang terpisah yang berbeda dari dunia kehidupan raja (penguasa). Dunia kehidupan bernegara seolah-olah “terbelah” menjadi 2 (dua) dunia yang berbeda yakni “dunia raja (penguasa)” dan “dunia rakyat.” Kedua alam

kehidupan bernegara tersebut dianggap tidak berhubungan sama sekali. Segregasi (pemisahan) dunia suprastruktur yang meliputi kehidupan raja dan aparat negara dengan infrastruktur yang mencakup dunia segenap kekuatan politik rakyat dalam bingkai negara polisi melahirkan berbagai problematika ketatanegaraan seperti dipaparkan dalam paparan lebih lanjut.

Alienasi rakyat dari dinamika praktik penyelenggaraan negara tersebut menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan masyarakat meskipun tidak semua elemen (komponen) masyarakat merasakan dampak langsung tersebut. Dampak langsung alienasi rakyat dari hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negara yang didominasi negara dirasakan secara langsung oleh golongan masyarakat berhaluan liberal-individual. Sudah barang tentu, dampak langsung alienasi rakyat yang dirasakan golongan liberal adalah bukan hal yang "kebetulan." Golongan masyarakat berhaluan liberal termasuk golongan masyarakat dengan klasifikasi elit masyarakat.[170] Sebagai bagian elit masyarakat, golongan liberal termasuk kelompok masyarakat yang keberadaannya secara alamiah lebih dekat dengan pusat kekuasaan atau "dunia penguasa (raja)" daripada golongan masyarakat lain seperti rakyat miskin. Sebagai konsekuensinya, golongan masyarakat berhaluan liberal menjadi golongan yang merasakan dampak langsung perubahan kebijakan, pergantian penguasa maupun gejolak politik dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negarayang lebih cepat dan lebih besar daripadagolongan masyarakat yang lain. Golongan liberal dengan segera merasakan perubahan tujuan negara, pergantian penguasa,perebutan kekuasaan di antaraelit penguasa ataupun perubahan kebijakan negara jika dibandingkan dengan kelompok

170Sartono Kartodirdjo (penyunting), *Elite Dalam Perspektif Sejarah* (LP3ES,1983), hlm. 71 dan halaman yang berkaitan.

masyarakat lain seperti petani miskin, buruh kasar dan golongan masyarakat lain yang tidak termasuk bilangan elit masyarakat.

Sebagai bagian elit masyarakat, golongan liberal memiliki potensi dan kekayaan yang cukup memadai untuk berperan dan memberikan kontribusi dalam praktik penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum. Namun, potensi dan kemampuan tersebut tidak tersalurkan karena terkendala sistem politik dan sistem ketatanegaraan negara polisi yang berkarakter monistik. Bangunan negara dan sistem politik serta sistem ketatanegaraan negara polisi berkarakter monistik karena menyerahkan segenap kekuasaan kepada raja (penguasa) dengan tujuan menyelenggarakan ketertiban, keamanan dan kesejahteraan umum dengan tidak melibatkan rakyat. Metode pengorganisasian kekuasaan negara berdasarkan prinsip sentralisasi dalam negara polisi menghasilkan kekuasaan yang berkarakter monopolistik. Sistem politik dan ketatanegaraan dengan karakteristik kekuasaan yang monopolistik menghambat potensi partisipasi golongan masyarakat berhaluan liberal berkontribusi dalam penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum. Sebagai akibatnya, golongan liberal terhambat meraih dan menikmati keuntungan yang akan diperoleh jika seandainya diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara terutama dalam perekonomian dan perdagangan. Kendala golongan masyarakat berhaluan liberal untuk berpartisipasi dalam negara polisi menjadi faktor pemicu ketidakpuasan terhadap kehidupan bernegara danpraktik penyelenggaraan negara.Ketidakpuasan tersebut berujung pada perlawanan terhadap kekuasaan negara (penguasa) sebagai pelaku tunggal praktik penyelenggaraan negara.

Golongan masyarakat berhaluan liberal melakukan perlawanan terhadap kekuasaan raja (penguasa) karena kepentingannya tidak tersalurkan dalam sistem ketatanegaraan dan

sistem politik negara polisi. Kepentingan golongan liberal terhambat karena sistem politik dan sistem ketatanegaraan yang monopolistik. Fakta ini menjadi pelajaran berharga bagi umat manusia supaya tidak mengorganisir kekuasaan negara dengan cara menyerahkan segenap kekuasaan pada segelintir elit penguasayang nelahirkan kekuasaan yang monopolistik.Setiap bangsa harus belajar membangun sistem politik, sistem ketatanegaraan dan sistem pengorganisasian kekuasaan yang desentralistik supaya kekuasaan terpencar ke beberapa organ negara. Kekuasaan negara yang monopolistik tidak akan mengakomodasikan, menyalurkan dan melayani kepentingan segenap elemen (komponen) masyarakat. Setiap bangsa harus berupaya membangun sistem dan metode pengorganisasian kekuasaan yang tidak monopolistik supaya pemerintah dapat meladeni kepentingan segenap elemen masyarakat. Kepentingan segenap komponen masyarakat perlu dilayani supaya setiap elemen masyarakat memiliki komitmen mempertahankan sistem politik dan sistem ketataneganaan yang mampu memenuhi dan melayani kepentingan seluruh elemen masyarakat sesuai dengan kesepakatan bersama. Jika kepentingan salah satu elemen (komponen) masyarakat tidak tertampung dan tersalurkan dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraan, kondisi demikian dapat menjadi sumber ketidakpuasan masyarakat yang pada suatu saat kelak berpotensi menjadi sumber konflik laten.

Kondisi ketidakpuasaan elemen masyarakat yakni golongan liberal terhadap sistem politik dan sistem ketatanegaraan negara polisi yang monopolistik menjadi sumber dan pemicu konflik. Kepentingan salah satu golongan masyarakat berhaluan liberal yang tidak tersalurkan dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraanmenjadi sumber permasalahan dalam tubuh negara polisikelak di kemudian hari.Kepentingan elemen masyarakat yang tersumbat menyimpan potensi konflik. Faktor penyebab yang membuat kepentingan

golongan masyarakat berhaluan liberal tidak tertampung dan tersalurkan dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraan negara polisi berkenaan dengan tata cara pengorganisasian kekuasaan negarapolisi yang sentralistik. Dalam bingkai negara polisi, cara pengorganisasian kekuasaan negara yang dilakukan dengan metode sentralisasi mengandung arti menyerahkan segenap kekuasaan kepada raja (penguasa). Kekuasaan negara yang diserahkan kepadaraja menghasilkan kekuasaan yang berkarakter absolut. Raja adalah penguasa tunggal yang memiliki kekuasaan absolut untuk menentukan dan mengambil keputusan dalam segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Sentralisasi kekuasaan di tangan raja (penguasa) dan dominasi penguasa dalam penyelenggaraan negara menimbulkan akibat negatif terhadap masyarakat.Fenomena tersebut menjadi bahan pelajaran berharga bagi umat manusia yang perlu menjadi perhatiangenerasi yang akan datang. Sentralisasi kekuasaan adalah metode pengorganisasian kekuasaan yang tidak baik karena menghasilkan kekuasaan absolut. Kekuasaan absolutakan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan,kesewenang-wenangan, penindasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia. Pada masa lalu, negara polisi keliru dan gagal mengorganisir kekuasaan negara dengan cara dan metode sentralisasi kekuasaan.Kegagalan tersebut menjadi pemicu pergolakan dalam kehidupan bermasyarakat dan kehidupan bernegara maupun praktik penyelenggaraan negara. Pergolakan politik dalam negara polisi kemudian mengubah bentuk negara negara polisi menjadi negara hukum liberal.

Kondisi kehidupan bernegara dan praktik penyelengaraan negara dalam negara polisi seperti digambarkan dalam paparan di atas menjadi pemicu kelahiran tipe negara yang baru. Tipe negara baru tersebutdipandang lebih baik daripada negara polisi.Tipe negara baru yang dimaksud adalah tipe negara hukum liberal. Kegagalannegara polisi mengorganisir

kekuasaan untuk membangun sistem politik dan sistem ketatanegaran yang cocok dengan tujuan kesejahteraan umum dicoba diperbaiki negara hukum liberal. Tipe negara hukum liberal dapat dipandang sebagai antitesa tipe negara polisi dengan kualitas yang lebih baik. Negara hukum liberal memperkenalkan elemen-elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang baru yang lebih baik daripada negara polisi. Kesejahteraan umum sebagai topik perbincangan dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi mulai bergeser kepada topik perlindungan hak dan kebebasan individu warga negara. Tema perbincangan negara hukum liberal tersebut berbeda dari kesejahteraan umum sebagai tema utama perbincangan negara polisi. Konsekuensi logis yang harus diperbincangkan dalam negara hukum liberal adalah metode dan sistem pembatasan kekuasaan penguasa untuk merealisir kebebasan individu umat manusia. Elemenpembatasan kekuasaan penguasa mulai diperkenalkan dalam negara hukum liberal. Pembatasan kekuasaan penguasa tersebut mencerminkan awal pertumbuhan konstitusionalisme moderen yang berbeda dari konstitusionalisme klasik Yunani Kunomaupun Romawi Kuno yang menganalogikan negara dengan manusia.[171]

Perubahan tipe negara polisi kepada negara hukum liberal sebagai hasil perjuangan dan perlawanan golongan liberal sangat menarik diperbincangkan dari berbagai titik tolak dan sudut pandang. Alasannya, proses perubahan tipe negara polisi kepada negara hukum liberal adalah peristiwa luar biasa jika diperbincangkan dari perspektif politik dan hukum ketatanegaranmaupun konteks zaman.Ada berbagai macam analisis yang dapat dikemukakan mengenai kegagalan negara polisi menghadirkan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan

[171]*Outline of Historical Jurisprudence*, Volume II, *The Jurisprudence of The Greek City*, hlm. 12.

masyarakat yang kemudian melahirkan perkembangan baru dengan kelahiran tipe negara hukum. Berbagai analisis kegagalan negara polisi dapat diperbincangkan dari berbagai perspektif dalam wilayah perbincangan yang sangat luas. Namun, kegagalan negara polisi dapat juga diambil hikmahnya sebagai pelajaran berharga bagi generasi kemudian yang bermanfaat membangun kerangka kehidupan bernegara yang lebih baik pada masa yang akan datang.Perubahan tipe negara polisi menjadi negara hukum liberal adalah peristiwa besar dalam sejarah kehidupan bersama umat manusia yang patut dicatat dalam buku sejarah supaya dapat dikaji generasi yang akan datang. Sudah barang tentu, pergolakan pasti terjadi ketika masyarakat Eropa Barat beralih dari kerangka kehidupan bernegara lama kepada kerangka kehidupan bernegara baru.Berbagai macam persoalan akan timbul dalam masyarakat dan konteks kehidupan bernegara ketika perubahan tersebut berlangsung.Goncangan akan terjadi dalam masyarakat ketika terjadi perubahan dan peralihan bingkai kehidupan bernegara dari yang lama kepada yang baru.

Perubahan tipe negara polisi menjadi negara hukum liberal dapat dipandang sebagai wujud kegagalan manusia membangun kerangka kehidupan bernegara idealyang dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Tujuan yang baik yakni kesejahteraan umum tidak dapat diwujudkan dengan mudah dalam kenyataan tanpa pengorganisasian kekuasaan dan pelaksanaan kegiatan yang baik. Tujuan yang baik harus dicapai dengan pengorganisasian kekuasaan yang disertai dengan pelaksanaan aktivitas yang baik. Kegagalan negara polisi menghadirkan kesejahteraan umum berasal dari kegagalan mengorganisir kekuasaan dan melaksanakan aktivitas penyelenggaraan negara dengan baik sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan. Perubahan tipe negara polisi kepada negara hukum liberal dapat dipandang juga sebagai kegagalan umat

manusia (bangsa) mencegah penyalahgunaan kekuasaan karena kegagalan menata kekuasaan negara dengan baik sehingga kesejahteraan umum tidak dapat diselenggarakan. Umat manusia gagal membangun dan membentuk sistem pembatasan kekuasaan yang efektif dan efisien untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (penyalahgunaan wewenang). Namun, dari sudut pandang lain, perubahan tipe negara polisi nenjadi negara hukum liberal dapat dipandang sebagai pelajaran berharga. Pelajaran berharga tersebut menjadi memori yang perlu diingat selalu untuk tidak diulang kembali pada masa yang akan datang.Generasi yang akan datang harus mampu membangun sistem politik dan sistem ketatanegaraan yang membuka peluang bagi setiap elemen (komponen) masyarakat berpartisipasi dalam praktik penyelenggaraan negara. Bahkan, dari suatu sudut pandang, perubahan tipe negara polisi kepada tipe negara hukum liberal dapat dipandang juga sebagai pelajaran yang sangat berharga bagi umat manusia (bangsa) untuk tetap menghingat dan berupaya memodifikasi sistem politik dan sistem ketatanegaraannyasupaya tetap sesuai dengan dinamika perkembangan tuntutan zaman.

Sudah barang tentu, perubahan tipe negara polisi kepada tipe negara yang baru yakni negara hukum liberal mengandung konsekuensi logis terhadap aspek kedudukan dan wewenang penguasa (pemerintah) maupun hak serta kedudukan warga negara. Perubahan kedudukan dan wewenang penguasa maupun hak serta kedudukan warga negara dalam kerangka kehidupan bernegara menimbulkan perubahan besar dalam berbagai aspek praktik penyelenggaraan negara.Dalam bingkai negara hukum liberal,kehidupan umat manusia memasuki kerangka kehidupan bernegara yang baru dengan paradigma kehidupan bernegara yang baru yang mengubah aspek-aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kerangka kehidupan bernegara yang baru tersebut memilikikarakteristik yang berbeda dari

kerangka kehidupan bernegara lama dalam bingkai negara polisi yang sudah diperbincangkan pada bagian lain.Kerangka kehidupan bernegara yang baru tersebut berpedoman pada paradigma(1) hak dan kebebasan individu warga negara dan (2) pembatasan kekuasaan penguasa (raja) terhadap urusan dan hak-hak individu warga negara. Dalam bingkai kerangka kehidupan bernegara yang baru yakni negara hukum liberal, perhatian dan perlindungan hak serta kebebasan individu warga negara mendapat porsi yang memadai. Untuk mencapai tujuan perlindungan hak-hak dan kebebasan individu, negara hukum liberalsebagai kerangka kehidupan bernegara yang barumelakukan pembatasan kekuasaan penguasa yang berkarakter kaku dan ketat.

B.Karakteristik Negara Hukum Liberal

Diskursus negara hukum sebagai diskursus tentang kerangka kehidupan bernegara idealpada zaman moderen dimulai dari perbincangan tentang pertumbuhan dan perkembangan tipe negara hukum liberal sebagai tipe negara hukum generasi pertamatumbuh di Eropa Barat. Sebagai kerangka kehidupan bernegara yang baru, negara hukum liberal disebut dengan istilah lain sebagai negara hukum klasik. Negara hukum liberal sering disebut juga negara penjaga malam. Pelopor utama pertumbuhan negara hukum liberal adalah golongan liberal. Golongan liberal melakukanperlawanan terhadap kekuasaan raja dan mengajukan tuntutan perubahan. Berdasarkan alasan historis, sesuai dengan golongan masyarakat yang melakukan perlawanan terhadap kekuasaan raja, negara hukum klasik diberi predikat sebagai negara hukum liberal. Diskursus kerangka kehidupan bernegara ideal dengan tema negara hukum mulai tumbuh kembali di benua Eropa setelah melalui masa kevakuman yang panjang selama beberapa abad. Pertumbuhan diskursus negara hukum berkaitan dengan kondisi praktik penyelenggaraan negara yang buruk yang disertai

penindasan hak dan kebebasan individu. Kondisi praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa merupakan akibat dari sistem sentralisasi kekuasaan di tangan raja yang menjadi ciri khas negara polisi. Praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisidiwarnai oleh 2 (dua) macam karakteristik yakni (1) dominasi raja (negara)dalam aspek ketertiban, keamanan dan kesejahteraan dan (2) alienasi rakyat dari praktik penyelenggaraan negara.

Sebagai karakteristik utama tipe negara polisi, dominasi dan hegemoni negara (raja) dan alienasi rakyat dalam praktik penyelenggaraan negara adalah faktor penyebab kegagalan negara polisi menyelenggarakan kesejahteraan umum. Dominasi dan hegemoni negara serta alienasi rakyat sekaligus menjadi sumber penyebab ketidakpuasan golongan masyarakat berhaluan liberal karena kepentingan yang tidak tersalurkan dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraannegara polisi yang didominasi raja (penguasa). Konflik pendukung negara polisi dengan pendukung pembaharuan kehidupan bernegara dimenangkan pendukung pembaharuan. Kemenangan pendukung pembaharuan membawa wawasan baru kerangka kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Perlawanan dan perjuangan golongan liberal berhasil membawa perubahan fundamental dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara di benua Eropa.Perlawanan dan perjuangan golongan liberal berhasilmelahirkan tipe negara baru yang disebut negara hukum liberal. Jika diperbincangkan dari sudut pandang dialektika sejarah,tipe negara hukum liberal (negara hukum klasik) dapat dianggap sebagai antitesa tipe negara polisi.[172]

[172] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 91.

Istilah lain yang dipakai menyebut tipe negara hukum liberal adalah negara penjaga malam (*Nachtwachter Staats*).[173]Pertumbuhan (kelahiran) negara penjaga malam (negara hukum liberal) berkaitan dengan ekses negatif praktik penyelenggaraan negara dalam negara polisi (*Polizei Staat*) yang sentralistik. Praktiktersebut merugikan golongan masyarakat berhaluan liberal seperti sudah dikemukakan. Golongan liberal menjadi motor penggerak perlawanan terhadap praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara polisi yang didominasi negara (raja) yang menimbulkan kerugian bagi golongan liberal. Azhary mengemukakan pertanyaan dan sekaligus komentar mengenai kerugian golongan masyarakat liberal sebagai akibat dominasi negara (pemerintah) yakni sebagai berikut:

> "Kalau begitu, siapakah yang sebenarnya merasa dirugikan, siapakah yang keberatan terhadap penyelenggaraan kehidupan bernegara seperti di negara polisi itu? Mencari jawaban atas masalah ini tidaklah terlampau sukar. Di Inggris yang merasa mempunyai hak untuk diikutsertakan dalam penyelenggaraan kegiatan kenegaraan ialah yang pertama: para bangsawan; yang kedua, para penyumbang dana besar, serta pembayar pajak terbesar yang digunakan untuk pembiayaan kegiatan bernegara tersebut. Tetapi ada yang tidak mendapat kesempatan menentukan kebijaksanaan negara; mereka ialah para tuan tanah. Dan yang ketiga ialah mereka yang terlampau kaya, tetapi memiliki pengetahuan cukup tinggi, yaitu cendekiawan."[174]

Ketiga elemen masyarakat yang disebut di atas adalah golongan tuan tanah, orang-orang kaya dan cendekiawan sebagai golongan masyarakat yang paling menderita kerugian karena praktik penyelenggaraan negara yang didominasi negara dalam bingkai kekuasaan yang sentralistik.Namun, golongan masyarakat yang sungguh-sungguh menderita kerugian adalah golongan (1) para dermawan yakni pembayar pajak terbesar dan (2) cendekiawan. Kedua elemen golongan liberal tersebut menjadi golongan yang paling keras menentang ekses negatif praktik penyelenggaraan negara yang didominasi negara (penguasa).

---

[173]*Ibid.,* hlm. 96.

[174]Azhary, *Ibid*., hlm. 37.

Perlawanan kedua elemen masyarakat tersebut mencapai puncak kesuksesan ketika berhasil melahirkan tipe negara yang baru sebagai antitesanegara polisi. Tipe negara baru tersebutdikenal dengan nama negara hukum liberal. Padmo Wahyono mengemukakan komentar penting tentang kelahiran negara hukum liberal (negara penjaga malam) sebagai tipe negara hukum pertama yang berkembang di Eropa Barat sebagai berikut:

> "Walaupun demikian kita lihat bahwa aliran ini (*aliran liberalisme . . . pen.*) demikian kuatnya sehingga dapat menimbulkan type sendiri dalam negara yaitu dinamakan dengan "*Negara Hukum*"/"*Rechtstaats*." *Rechtstaats* ini adalah sebagai antithese terhadap *Polizei staat*. Negara hukum dalam bentuk yang pertama sekali. Jadi, *Negara Hukum* itu mulai berkembang."[175]

Tipe negara hukum yang disebut di atas adalah negara hukum liberal yang dikenal sebagai negara penjaga malam. Istilah negara penjaga malam dialamatkan kepada negara hukum liberal berkenaan dengantugas pemerintah yang bersifat sempit dan pasif sebagai penjaga malam. Dalam bingkai negara hukum liberal, tugas negara (pemerintah) bersifat sempit hanya memelihara ketertiban dan keamanan dan tidak turut campur dalam urusan perekonomian, perdagangan dan kesejahteraan umum. Dalam ketiga jenis urusan tersebut, negara (raja/pemerintah)tidak terlibat sama sekali karena urusan tersebut dianggap sebagai urusan individu. Sebagai konsekuensi sikap pemerintah tersebut, setiap individu memiliki kebebasan mutlak untuk bersaing dengan bebas dalam rangka memenuhi kebutuhan masing-masing tanpa campur tangan pemerintah. Pada masa tersebut, penyelenggaraan perekonomian dan perdagangan yang berkaitan dengankesejahteraan umum sebagai implementasi doktrin tanggung jawab sosial negara belum dikenal negara hukum liberal. Sebagai konsekuensinya, pemerintah (negara) tidak dituntut menjalankan tanggung sosial negara dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum yang mencakup kesejahteraan individu

[175]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara,Op. cit*., hlm. 97.

dan masyarakat sesuai dengan prinsip kebebasan individu sebagai derivat falsafah negara hukum liberal.

Sebagai landasan falsafah negara hukum liberal, liberalisme mengandung konsekuensi terhadap tugas, wewenang dan fungsi negara (pemerintah)sebagai penjaga ketertiban dan keamanan(*Sicherheit*). Ketertiban dan keamanan adalah kebutuhan mutlak yang perlu hadir dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara supaya individu dapat melakukan aktivitas perekonomian dan perdagangan dengan bebas, aman dan tenteram.Dalam bingkai negara hukum liberal, negara (pemerintah) bertindak seolah-olah wasit yang posisinya berada di tengah-tengah "pertandinganatau persaingankepentingan" yang berlangsungbebas di antara individu warga negara.Ersnt Utrecht memaparkan karakteristik negara hukum liberal sebagai negara penjaga malam sebagai berikut:

> "Suatu negara semacam itu, yang umum terkenal sebagai type negara liberal, bertindak sebagai suatu "penjaga malam" ('nachtwaker") merupakan suatu "nachtwakerstaat" (*Nachtwachterstaat* atau "etat *gendarme*"). Ditinjau dari segi politik, pada pokoknyatugas primer suatu "nachtwakerstaats" adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomis dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah (*andalam arti kata luas*) 'nachtwakerstaat" itu, yakni "ruling class" yang merupakan suatu golongan eksklusif benar-benar. Nasib mereka yang bukan "ruling class" tidak dihiraukan oleh alat-alat pemerintah dalam suatu "nachwakerstaat." Oleh sebab itu, lapangan perkerjaan alat-alat pemerintah tersebut juga tidak luas. Adalah pemisahan antara negara dan masyarakat."[176]

Sudah barang tentu, persaingan kepentingan yang berlangsung bebas dan keras di antara individu berdampak negatif terhadap kehidupan dan kesejahteraan rakyat kecil yang miskin yang tidak memiliki harta kekayaan kecuali tenaga fisik. Rakyat kecil yang miskin menjadi korban persaingan kepentingan yang berlangsung dengan sengit. Sebagai konsekuensinya, golongan mayoritas rakyat kecil yang miskin semakin miskin sedangkan

[176]Ernst Utrecht, *Op. cit*., hlm. 21.

golongan minoritas yang kaya semakin kaya.Jurang pemisah golongan minoritas kayadengan golongan mayoritas yang miskin pun semakin terbentang lebar sebagai dampak negatif persaingan bebas yang tanpa batas. Golongan miskin yang menderita kelaparan dianggap bukan sebagai kegagalan pemerintah (negara) melaksanakan tanggung sosialnyamelainkan sebagai konsekuensi logis persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas. Kemiskinan, kelaparan dan penderitaan rakyat miskin dianggap sebagai keniscayaan yang tidak dapat dihindarisetiap individudalam realitas kehidupan bernegara yang penuh dengan persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas. Sebagai akibat lanjutan persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas, kemiskinan dan penderitaan rakyat miskin dipandang sebagai bukti kegagalan atau ketidakmampuan individu bersaing dan meraih kemenangan dalam persaingan kepentingan yang berlangsung dengan sengti dan bebas.

Dalam kenyataannya, kemiskinan dan kelaparan yang dialami sebagian besar golongan rakyat miskin dapat dianggap sebagai bukan kegagalan individu dalam persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas. Akan tetapi, karena pemerintah yang bersikap pasif dalam penyelenggaraan perekonomian dan perdaganganyang berkaitan dengan kesejahteraan umum sesuai dengan tuntutan golongan masyarakat berhaluan liberal berdasarkan prinsip (asas)*laissez faire laissez passer*. Kondisi mayoritas masyarakat miskin yang menderita dapat dicegah (dieliminir) secara maksimal jika pemerintah memiliki niat untuk berperanaktif dalam perekonomian dan perdagangandemi kesejahteraan masyarakat. Namun, sebagai konsekuensi prinsip falsafah liberalis-individualis, hak dan kebebasan individu dalam segenap aspek kehidupan bernegara adalah prinsip yang lebih diutamakan daripada urusan kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat). Kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat) dianggap secara serta merta akan tercapai jika kebebasan penuh

diberikan kepada setiap individu untuk berusaha dan bersaing sesuai dengan kemampuan dan talenta masing-masing. Akan tetapi, sejarah membuktikan, asumsi (hipitesis) yang dikemukakan di atas adalah tidak benar karena merupakan delusi.

Negara penjaga malam disebut juga dengan istilah lain negara hukum liberal dengan alasan sebagai berikut. Golongan masyarakat yang mendorong kelahiran negara penjaga malam adalah golongan masyarakat berhaluan liberal. Golongan liberal yang terdiri atas kelompok borjuis dan cendekiawanmendorong kelahiran negara penjaga malam dengan motif ekonomis. Ni'matul Huda mengemukakan komentar tentang latar belakang kelahiran negara hukum liberal yang dialamatkan pada negara penjaga malam sebagai berikut "Kehadiran golongan borjuis yang turut berperan dalam pemerintahan telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi lahirnya negara hukum di Jerman maupun di Perancis. Oleh karena itu, konsep negara hukum hasil pemikiran kaum borjuis liberal ini dinamakan Negara Hukum Liberal."[177]Betapa besar peranan golongan masyarakat liberal-borjuis dalam perjuangan melawan kekuasaan raja yang bersifat absolut sehingga lahirnegara hukum liberal tercermin dari komentar Abdul Hamid S. Attamimi sebagai berikut:

> ". . . wawasan *Rechtstaats* mulai berhasil dan menampakkan diri dengan jelas, mula-mula dalam bentuk 'negara penjaga malam' yang menuntut adanya jaminan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi tertulis dibarengi dengan prinsip *laissez faire laissez passer* dalam kehidupan perekonomian, adanya pemisahan kekuasaan atau sekurang-kurangnya pembagian kekuasaan secara jelas agar fungsi-fungsi negara tidak saling tumpang-tindih, terutama fungsi pemerintahan (eksekutif) tidak boleh mencampuri peradilan (yudikatif) dan selain itu harus diawasi oleh fungsi perundang-undangan (legislatif)."[178]

---

[177] Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hlm. 92.

[178] Abdul Hamid S. Attamimi, *Der Rechtstaats, Op. cit.*, hlm. 9.

Negara penjaga malam atau negara hukum liberal atau negara hukum klasik dibangun di atas landasan doktrin (filosofi) Immanuel Kant.[179]Immanuel Kant adalah juru bicara liberalisme yang dengan gigih memperjuangkan hak dan kemerdekaan (kebebasan) individu sebagai mahluk hidup sesuai dengan kodratnya. Untuk mengembangkan gagasan negara hukum liberal atau negara penjaga malam sebagai dasar untuk menentang dan melawan negara polisi, Immanuel Kant menggali kembali ide negara hukum klasik dari zaman Plato dan Aristoteles serta mengembangkan ide tersebut.[180]Ide negara hukum Immanuel Kant berfungsi hanya untuk menegakkan ketertiban dan keamanan masyarakat (*rust en orde*) sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Gagasan negara hokum Immanuel Kant tidak memberikan perhatian sama sekali terhadapurusan kesejahteraan umum (kesejahteraan rakyat).Pemikiran untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sebagai bagian dari fungsi dan tugas pemerintah (negara) belum berkembang pada era negara penjaga malam (negara hukum liberal). Negara penjaga malam tidak memiliki motif atau cita-cita menyelenggarakan kesejahteraan umum karena semangat gagasannya berkenaan dengan kepentingan individu seperti negara hokum kesejahteraan. Aspek kesejahteraan individu dan kesejahteraan umum tidak mendapat perhatian dalam bingkai negara hukum liberal (negara penjaga malam) yang diilhami Immanuel Kant karena urusan tersebut dianggap bukan merupakan urusan pemerintah.

Dalam bingkai pemikiran negara hokum liberal Immanuel Kant yang berpedoman pada falsafah individu-liberal, urusan kesejahteraan (kemakmuran) manusia adalah urusan

---

[179] Azhary, *Op. cit.*, hlm. 45-46.

[180]Moh. Busyro Muqqodas, Salman Luthan dan Muh. Miftahudin (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*(Yogjakarta, 1992), hlm. 40.

pribadi masing-masing individu.Falsafah liberal-individual hanya berurusan dengan masalah nasib dan hak serta kebebasan individu. Sebagai kosekuensinya, negara hokum liberal yang berdasarkan gagasan Immanuel Kant bungkam dalam masalah kesejahteraan umum. Pemikiran yang berkenaan dengan aspek kesejahteraan umum dalam bingkai dan koneks kehidupan bernegara belum berkembang sama sekali pada era tersebut. Karakteristik negara hukum Kant membuat tipe negara hukum liberal diberi julukan (sebutan) "Negara Jaga Malam."[181]Fokus perhatian negara hukum liberal versi Immanuel Kant dititikberatkan pada perlindungan hak dan kebebasan individu sebagai aspek formal kehidupan berbangsa dan bernegara.Dalam bingkai negara hukum liberal (negara penjaga malam),kesejahteraan masyarakat luput dari perhatian pemerintahkarena dianggap bukan urusan pemerintah.Gagasan negara hukum yang perduli dan menaruh perhatian terhadap aspek kesejahteraan umum baru sebagai aspek material kehidupan bernegara baru berkembang di kemudian hari jauh setelah era negara hukum liberal berlalu. Aspek kesejahteraan umum sebagai salah satu aspek utama kehidupan bernegara baru mendapat perhatian yang serius pada pertengahan Abad XX dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Gambaran negara ideal Immanuel Kant dibangun di atas dasar pemikiran manusia sebagai mahluk individual yang memiliki hak-hak dan kebebasan kodrat. Hak dan kebebasan kodrati tersebut melekat pada manusia sebagai mahluk yang bermartabatsejak lahir. Hak tersebut perlu dilindungi karena berpotensi dilanggar penguasa (raja). Sebagai konsekuensi bingkai pemikiran tersebut, perlindungan hak-hak dan kebebasan individu umat manusia perlu dilakukan dengan berpedoman pada elemen-elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang bertujuan membatasi kekuasaan penguasa dengan tujuan

[181]*Ibid.*

memberikan perlindungan pada hak-hak dan kebebasan individu. Elemen-elemen negara hukum liberal adalah soko guru yang menopang perwujudan pengakuan dan perlindungan hak-hak dan kebebasan hak individu warga negarayang sekaligus merupakan elemen pembatasan kekuasaan penguasa. Deskripsi gambaran perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan individu umat manusia dan pembatasan kekuasaan penguasa dalam bingkai negara hukum liberal tercermin dari perbincangan serta pembahasan elemen-elemen negara hukum liberal tersebut.

B.Elemen-elemen Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam)

Peralihan negara polisi kepada negara hukum liberal adalah peristiwa besar yang luar biasa jika dipandang dari perspektif konteks zaman. Perubahan bentuk negara tersebut sekaligus mengandung arti perubahan karakteristik kekuasaan penguasa yang sentralistik dan absolut kepada kekuasaan yang terbatas dalam bingkai kehidupan bernegara. Sudah barang tentu, perubahanyang dikemukakan di atas adalah bukan peristiwa biasa yang dapat terjadi setiap saat. Dalam bingkai negara polisi, penguasa terbiasa dengan kekekuasaan sentralistik dan absolut sehingga tidak dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan kerangka kehidupan bernegara yang baru. Kondisi psikologis yang terjadi pada penguasa (raja) seperti dikemukakan di atas terjadi juga pada masyarakat. Masyarakat yang terbiasa hidup dalam cengkeraman kekuasaan penguasa yang absolutselama beberapa abad tidak serta merta dapat mudah melupakan kondisi tersebut dalam bingkai kerangka kehidupan bernegara yang baru. Masyarakat tidak dapat dengan serta merta melupakan peristiwa-peristiwa pahit yang terjadi pada masa lalu pada saat memasuki alam kehidupan bernegara yang baru yang bebas dari

cengkeraman dan penindasan dalam kerangka kehidupan bernegara yang baru. Kondisi psikologis masyarakat yang terbebas dari cengkeraman penguasa yang absolut mempengaruhi dan membentuk wawasan dan alam pikiran para pelopor negara hukum liberal sebagai bingkai kehidupan bernegara yang baru. Sikap curiga dan resisten terhadap kekuasaan dan penguasa masih melekat secara psikologis dalam benak dan suasana kebatinan masyarakat Eropa ketika memasuki negara hukum liberal sebagai kerangka kehidupan bernegara yang baru. Dalam bingkai kehidupan bernegara yang baru, resistensi terhadap kekuasaan dan penguasatampak dengan jelas dari prinsip pemisahan kekuasaan dan tugas negara (pemerintah) dengan masyarakat yang bersifat kaku dan formaldalam bingkai negara hukum liberal. Dalam bingkai negara hukum liberal, pemerintah ditempatkan pada kedudukan pasif dan tidak diberi kewenangan untuk campur tangan dalam urusan individu. Prinsip lain yang mencerminkan pembatasan kekuasaan penguasa adalah prinsip pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang hendak menegaskan kedudukan hukum (*legal standing*) individu di hadapan kekuasaan dan penguasa.

Trauma masa lalu dan kondisi psikologis yang belum dapat menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa secara ikhlas tercermin dari sikap para pendukung negara hukum liberal yang memisahkan tugas pemerintah dengan masyarakat. Pemisahan "dunia" pemerintah dari "dunia" rakyat secara diametral mencerminkan kondisi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang tidak humanis dan bersahabat bagi pemerintah. Seolah-olah, penguasa dan kekuasaannya adalah alam kehidupan yang lain yang berbeda dari dan tidak berhubungandengan alam kehidupan masyarakat. Relasi vertikal penguasa dan rakyat tidak ada sama sekali sehingga masing-masing pihak berjalan secara terpisah tanpa keterkaitan dalam tujuan. Gambaran kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang "terbelah"

menjadi dua alam kehidupan yang berbeda tersebut secara jelas menggambarkan suasana kebatinan dan sikap masyarakatEropa yang masih "alergi" terhadap kekuasaan dan penguasa. Dari suatu sudut pandang, kondisi demikian menunjukkan upaya *trial and error* yang dilakukan umat manusia dalam rangka membangun kerangka kehidupan bernegara ideal sesuai dengan konteks zaman. Upaya tersebut dapat dipandang juga sebagai uji coba menetapkan kedudukan pemerintah yang tepat dan ideal dalam kerangka kehidupan bernegara. Asumsi pemisahan urusan penguasa dan masyarakatyang tegas dan kaku dianggap sebagai solusi ideal dalam rangka perlindungan hak dan kebebasan individu dari ancaman kesewenang-wenangan penguasa pada era tersebut.

Dalam bingkai negara hukum "penjaga malam" yang sumber gagasannya berasal dari Immanuel Kant, ada 2 (dua) elemen penting yang perlu mendapat perhatian dalam konteks pembatasan kekuasaan penguasa. Kedua elemen tersebut berfungsi sebagai soko guru atau tiang penopang negara hukum liberal yang juga disebut negara penjaga malam. Kedua soko guru yang dimaksud terdiri atas (1) perlindungan hak-hak asasi manusia dan (2) pemisahan kekuasaan.[182]Kedua unsur negara penjaga malam berkaitan dengan aspek kehidupan politik dan ketatanegaraan karena kedua elemen bertujuan melindungi hak-hak dan kebebasan individu warga negara dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara yang demokratis. Perlindungan hak-hak politik dan kebebasan individu adalah motif kehadiran unsur-unsur negara penjaga malam atau negara hukum liberal.Motif demikian tercermin dari kedua elemen negara hukum liberal yang bertujuan mencegah kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa hak dan kemerdekaan individu warga negara. Fokus perhatian yang tercurah pada perlindungan hak-hak dan kebebasan individu dapat dianggap sebagai

[182]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara, Op. cit*., hlm. 156.

karakteristik utama negara hukum liberal. Motif yang berbeda terdapat pada negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang mencurahkan perhatian pada aspek kesejahteraan umum.

Dalam aspek politik dan ketatanegaraan, kedua unsur negara penjaga malam menghendaki pembatasan intervensi pemerintah dalam urusan individu (masyarakat). Pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan individu warga negaradan masyarakat karena setiap individu dipandang sebagai mahluk yang memiliki kemerdekaan alamiah (kodrat). Kedua unsur negara penjaga malam yang berkaitan dengan upaya pembatasan campur tangan pemerintahdalam urusan individu dan masyarakat tersebut bertujuan melindungi hak-hak dan kebebasan individu warga negara dan hak-hak asasi manusia. Perlindungan hak-hak mutlak perlu dilakukan supaya setiap individu terhindar dari kesewenang-wenangan dan penindasan pemerintah (penguasa). Pemikiran tentang pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) menunjukkan bibit-bibit gagasan konstitusionalisme moderen. Benih-benih pemikiran pemerintahan konstitusional zaman moderen dapat dianggap bertumbuh dan berkembang dalam bingkai negara penjaga malamkarena ada mekanisme pembatasan kekuasaan penguasa (negara)berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan. Sifat pemisahan kekuasaan ketiga cabang kekuasaan sekaligus merupakan pembatasan kekuasaan maupun pembatasan campur tangan pemerintahdalam kehidupan individu warga negara dalam negara penjaga malam. Pembatasan kekuasaan tersebut merupakan pembatasan yang kakuatau pembatasan yang bersifat mutlak.Sebagai konsekuensi pemisahan dan pembatasan kekuasaan tersebut, pemerintah berfungsi hanya melaksanakan tugasyang terbatas (sempit) yakni menjaga ketertiban dan keamanan sedangkan urusan kesejahteraanumum merupakan urusan individu masing-masing.

Unsur pertama negara penjaga malam adalah pemisahan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisial. Pemisahan kekuasaan bertujuan mencegah sentralisasi kekuasaan di tangan raja atau suatu organ negara. Upaya pencegahan kekuasaan yang sentralistik perlu dilakukan dengan dasar rasionalitas sentralisasi kekuasaan melahirkan kekuasaan absolut. Potensi kesewenang-wenangan dan penindasan hak dan kebebasan individu akan terbuka lebar jika kekuasaan penguasa bersifat absolut. Unsur pemisahan kekuasaan sebagai salah unsur negara penjaga malam bersumber dari gagasan filosof bangsa Perancis yakni Montesquieuyang terkenal dengan ajaran *Trias Politica*. Dalam konteks pemisahan kekuasaan,Montesquieu mengemukakan doktrin yang tegas dan tajam tentang kemungkinan kesewenang-wenangan dan penindasan penguasa terhadap individu jika kekuasaan bersifat abasolut sebagai berikut:

> "Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression." (Sekalilagi, kemerdekaan akan sirna jika kekuasaan judisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan judisial menjadi satu dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kemerdekaan warga negara berada dalam penguasaan yang sewenang-wenang karena hakim menjadi pembentuk undang-undang. Jika kekuasaan judisial menjadi satu dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan berperilaku jahat dan menindas.)"[183]

Negara penjaga malam atau negara hukum liberal/negara hukum klasik mengadopsi doktrin *Trias Politica Montesquieu*tentang pemisahan kekuasaan dengan maksud dan tujuan membatasi kekuasaan penguasa secara fungsional supaya tidak terjadi sentralisasi kekuasan yang bersifat absolut yang melahirkan kesewenang-wenangan dan penindasan. Doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieudapat dianggap sebagai salah satu doktrin "pembebasan" umat manusia dari cengkeraman kekuasaan raja yang sentralistis dan absolut serta tindakan

[183]Montesquieu, *The Spirit of Laws* (translated by Thomas Nugent, HP. NT. hlm. 152.

sewenang-wenang. Di kemudian hari, doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu diadopsi berbagai negara dan bangsa termasuk Indonesia dengan aneka macam variasi seperti tercantum dalam konstitusi masing-masing negara.Dengan berpedoman pada prinsip pemisahan kekuasaan, Montesquieu menghendakipemisahan kekuasaan yang sekaligus pembatasan fungsi masing-masing kekuasaan sehingga ada jaminan kemerdekaan (kebebasan) bagi individu. Pemisahan kekuasaan menjadi metode dan sistem pembatasan kekuasaan yang dapat mencegah kemungkinan penindasan dan kesewenang-wenangan penguasa. Ersnt Utrecht mengemukakan komentar tentang maksud dan tujuan doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu sebagai berikut:

> "Montesquieu . . . . . mengingini jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari mereka yang berkuasa di dalam negara. Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan individu hanya dapat dijamin kalau kekuasaan pusat di tangan raja didesentralisir (*maksudnya: kekuasaan dipencarkan . . . pen*.) yaitu dibagi antar tiga badan kenegaraan yang berdiri sendiri dan yang lapangan pekerjaannya sama sekali terpisah yang satu dari yang lain. Yang dikemukakan Montesquieu adalah suatu pemisahan mutlak antara tiga fungsi dan tiga badan kenegaraan itu."[184]

Gagasan pemisahan kekuasaan demi perlindungan hak-hak dan kebebasan individu yang terkandung dalam doktrin *Trias Politica* Montesquieu memiliki maksud dan tujuan serta motif politis dalam konteks kehidupan bernegara yang demokratis.Doktrin *Trias Politica* Montesquieu bertujuan melindungi hak dan kebebasan individu dalam bingkai kehidupan bernegara yang demokratis. Namun, golongan liberal memiliki kepentingan lain yang berbeda berkaitan dengan doktrin *Trias Politica*. Aksentuasi dukungan golongan liberal terhadap gagasan perlindungan hak-hak dan kebebasan individu warga negara yang diperjuangkan berdasarkan doktrin *Trias Politica* justru berbeda dari optik perhatian dan maksud Montesquieu.Optik perhatian Montesquieu dipusatkan pada aspek politik sedangkan

[184]Ersnt Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 16.

optik perhatian golongan liberal pada aspek ekonomis.Golongan liberal mendukung gagasan hak dan kebebasan individu dengan motif eknomis. Jika setiap individu bebas dari cengkeraman penguasa yang sewenang-wenang, hak dan kebebasan individu dapat dipergunakan dengan bebas untuk melakukan aktivitas perekonomian dan perdagangan.

Golongan masyarakat berhaluan liberal berjuang keras menentang kekuasaan raja yang absolut demi menjunjung tinggi perlindungan hak-hak dan kebebasan individu karena kekuasaan absolut menutup pintu kebebasan golongan liberaluntuk berperan dalam perekonomian dan perdagangan. Perlawanan golongan masyarakat berhaluan liberal terhadap kekuasaan raja yang absolut melahirkan negara hukum liberal yang membatasi kekuasaan penguasa. Kesewenang-wenangan dan penindasan raja karena kekuasaan yang absolut dan sentralistis pada zaman Montesquieu tidak dikehendaki terulang kembali oleh golongan masyarakat liberal.Negara hukum liberal antipati terhadap campur tangan (intervensi)pemerintahdalam urusan, hak dan kemerdekaan individumaupun masyarakat. Alasannya, campur tangan pemerintah dalam urusan, hak dan kebebasan individu akan menimbulkan kerugian bagi golongan masyarakat berhaluan liberal. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) Montesquieu menjadi doktrin yang bermuatan ideologis bagi golongan liberal karenaajaran *Trias Politica*dipakai golongan liberal sebagai "kedok" memperjuangkan kepentingannyadengan bertitik tolak dari argumentasi hak dan kebebasan individu yang bersifat kodrat dan perlindungan hak dan kebebasan umat manusia.

Unsur negara penjaga malam yang kedua adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Unsur kedua berkaitan dengan doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu yang diperbincangkan dalam paparkan di atas. Unsur perlindungan hak-hak asasi manusia bertujuan memberikan jaminan kebebasan dan kepastian hukum bagi individu warga negara.

Jaminan perlindungan dan kebebasan individu tersebut tercermin dalam prinsip yang menegaskan setiap individu warga negara wajib dihormati dan memperoleh perlakuan sesuai dengan hak-haknya. Unsur perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia bertujuan memaksa penguasa (pemerintah) menghormati hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Penguasa (raja) tidak boleh melanggar hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia.Kedua jenis hak tersebut dilindungi konstitusi.Salah satu fungsi negara hukum berkenaan dengan perlindungan terhadap hak dan kemerdekaan individu warga negara yang dikemukakan di atas.Dalam praktik penyelenggaraan negara zaman moderen, pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia berkembang menjadi salah satu elemen utama negara hukum. Dalam kaitan dengan doktrin hak-hak asasi manusia, jasa besar ahli filsafat zaman moderen yakni John Locke sebagai pelopor doktrin hak-hak alamiah (*natural rights*) umat manusia yang di kemudian hari berkembang menjadi doktrin hak-hak asasi manusia tidak mungkin dilupakan atau diabaikan. John Locke terkenal sebagai "juru bicara" golongan liberal lewat doktrinnyatentang hak-hak alamiah umat manusia di kemudian hari.

Doktrin hak-hak individu warga negara sebagai hak alamiah (hak kodrat)dan unsur negara penjaga malam bersumber dari doktrin hak-hak alamiah John Locke. Doktrin hak kodrat umat manusia John Locke dapat dipandang sebagai doktrin "pembebasan" umat manusia dari cengkeraman kekuasaan raja (penguasa) yang berkarater absolut selain doktrin *Trias Politica*Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan negara. Doktrin John Locke tentang hak alamiah (hak kodrat) individu sebagai salah satu "doktrin pembebasan" umat manusia dari cengkeraman kekuasaan penguasa berkembang lebih dahuludaripada doktrin *Trias Politica* Montesquieu.Doktrin hak-hak alamiah John Locke berkembang menjadi doktrin

hak-hak asasi manusia yang diatur dan ditetapkan dalam konstitusi berbagai negara pada zaman sekarang. Pengakuan dan perlindungan (a) hak-hak warga negara dan (b) hak asasi manusia dalam konstitusi atau undang-undang dasar di berbagai negara yang bertujuan membatasi kekuasaan penguasadan melindungi kemerdekaan individu merupakan hakikat konstitusionalisme.[185]Doktrin John Locke tentang hak-hak individu sebagai hak kodrat (hak alamiah) yang kemudian berkembang menjadi hak-hak asasi manusia bertitik tolak dari landasan falsafah aliran hukum kodrat (hukum alam)yang rasionalsama seperti doktrin *Trias Politica*Montesquieu.

Dalam bingkai negara hukum liberal, ada pembagian tugas dan peran yang tegas dan kaku antara pemerintah (negara)dengan masyarakatdalam kehidupan bernegara (*staatsonthounding*).Pemisahan tugas merupakan konsekuensi logis prinsip kemerdekaan individu sesuai dengan falsafah individualis-liberalis sebagai landasan falsafah negara hukum liberal. Falsafahindividualis-liberalismengajarkan doktrin kebebasan individu yang bersifat kodrat. Untuk menghormati hak dan kekebasan individu,pemerintah tidak boleh turut campur (interevensi) dalam urusan individu-individu. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus bersifat pasif dalam praktik penyelenggaraan negara karena bertugas hanya menjaga dan memelihara ketertiban dan keamanan. Prinsip pemisahan tugas pemerintah dengan masyarakat sebagai paradigma praktik penyelenggaraan negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempitdikoreksi tipe negara hukum formal di kemudian hari.Ersnt Utrecht mengemukakan komentar tentang pemisahan tugas pemerintah dengan masyarakat dalam praktik penyelenggaraan negara hukum liberal sebagai berikut:

[185]Bandingkan dengan pendapat C.F. Strong tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara (rakyat) dalam konstitusi sebagai salah satu prinsip konstitusionalisme (Lihat C.F. Strong, *Modern Political Constitution,* London, 1966), hlm. 11.

> "Mungkin pelajaran Montesquieu dapat dipraktekkan seluruhnya di suatu negara hukum yang pernah digambarkan oleh Immanuel Kant dan Fichte yaitu dipraktikkan suatu negara hukum dalam arti kata sempit (*rechtstaats in engere zin*) yang tugasnya - - - sesuai dengan jiwa zaman liberal yang mulai berfajar pada waktu Kant itu - - - tidak lain daripada mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi berdasarkan asas "laissez faire laissez aller." Oleh Kant dan Fichte, tiap turut campur negara dalam perekonomian dan segi-segi lain penghidupan sosial dilarang sekeras-kerasnya. Mereka mempertahankan suatu *staatsonthouding* sepenuhnyayaitu suatu "pemisahan antara negara dengan masyarakat."[186]

Tujuan pemisahan tugas pemerintahdengan masyarakat yang bersifat kaku dan formal tersebut bertitik tolak dari dasar pemikiran yang diderivasi dari paham individual-liberal. Pemerintah dilarang campur tangan (intervensi) dalam urusan individu sesuai dengan hak kemerdekaan yang melekat kepada setiap individu sebagai hak kodrat seperti diajarkan individualisme-liberalisme. Larangan intervensi pemerintah membuka peluang bagi setiap individu untuk bersaing secara bebas dan merdeka dengan kedudukan yang sama dan sederajat di depan hukum. Dalam konteks persaingan kepentingan yang bebas, pemerintah bersifat pasif karena anggapan urusan kesejahteraan adalah urusan individu masing-masing sesuai dengan hak dan kebebasan setiap individu. Setiap individu bebas berkompetisi dengan individu yang lain untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing sesuai dengan bakat, usaha dan kemampuannya. Prinsip persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tersebut mencerminkan falsafah liberalisme-individualisme yang berkembang pada era negara hukum liberal. Sudah barang tentu, persaingan kepentingan yang bebas selalu menelan korban rakyat miskin yang lemah dari segi ekonomi sedangkan golongan kaya memperoleh keuntungan dari prinsip tersebut. Akan tetapi, demi menegakkan prinsip persaingan bebas, pemerintah tidak boleh mengulurkan tangan membantu rakyat miskinyang kalah dalam persaingan kepentingan yang berlangsung bebas karena kekalahan tersebut dianggap sebagai konsekuensipersaingan kepentingan.

---

[186]Ernst Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 21.

Dalam pandangan para pendukung individualisme-liberalisme, tugas utama pemerintah (negara) bukan mengurus kesejahteraan umum. Akan tetapi,mengurus penyelenggaraan keamanan dan ketertibanmasyarakat supaya persaingan kepentingan di antara individu dapat berjalan dengan bebas, tertib dan aman. Keamanan dan ketertiban adalah tugas utama yang wajib diselenggarakan pemerintah supaya setiap individu dapat bersaing dengan bebas dan aman untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing sesuai dengan hak kodratnya. Pemerintah berfungsi memelihara ketertiban dan keamanan supaya setiap individu dapat bersaing dengan bebas semaksimal mungkin sesuai dengan talenta, kemampuan dan usahanyadalam rangka memenuhi kebutuhan hidup masing-masing. Dalam bingkai wawasan tersebut, hak-hak dan kebebasan individu sangat dihormati penguasa dalam bingkai negara hukum liberal. Seolah-olah, hak-hak dan kebebasan individu umat manusia yang bersifat kodrati lebih tinggi kedudukannya dari penguasa sehingga penguasa dilarang melanggar dan campur tangan dalam urusan hak-hak individu. Wawasan dan penghormatan terhadap hak-hak individu umat manusia yang demikian tinggi baru dikenal dalam bingkai dan kerangka kehidupan bernegara yang disebut negara hukum liberal atau negara penjaga malam.

Kebebasan individu yang dijunjung tinggigolongan individual-liberal dan dipraktikkan dalam negara hukum liberal merupakan perwujudan kebebasan (kemerdekaan) individualyang ekstrim. Hak dan kebebasan individu umat manusia adalah mahkota kehidupan bernegara dalam negara hukum liberal. Fungsi pemerintah bertujuan untuk melindungi hak dan kebebasan kodrati umat manusia. Bingkai pemikiran fungsi pemerintah (negara) tersebut mencerminkan wawasan John Locke tentang fungsi negara untuk melindungi hak-hak individusebagai subjek pembentuk negara. Azhary mengemukakan

komentar tentang doktrin individualis yang berkembang dalam negara penjaga malam (negara hukum liberal) dengan dengan kalimat singkat sebagai berikut "Penyelenggaraan perekonomian dalam Negara Hukum Liberal berazaskan *laise faire, laise passer*, siapa yang kuat dia yang menang, Kepentingan masyarakat tidak usah diperhatikan; yang penting mereka (kaum Liberal) mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya."[187]Namun, pandangan tentang kebebasan individu yang bersifat mutlak tersebut dikoreksi di kemudian hari dalam bingkai negara hukum formal karena prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak tersebut mengandung masalah pada dirinya.

Tabel VI

Karakteristik dan Elemen Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam)

Elemen-elemen	Karakteristik (Deskripsi)
Landasan Falsafah	Doktrin Hukum Alam (Hukum Alam Aliran Rasional): Manusia sebagai mahluk individu yang memiliki kebebasan yang bersifat kodrati
Doktrin Pembentukan negara	Perjanjian Masyarakat (Kontrak Sosial)
Tokoh Pendukung	John Locke dengan doktrin hak-hak kodrat dan Montesquieu dengan doktrin pemisahan kekuasaan (Trias Politica)
Tipe Negara	Negara Hukum Liberal (Negara Penjaga Malam)
Tujuan Negara	Kesejahteraan (Kemakmuran) Individu
Fungsi Negara	Menjaga dan memelihara keamanan dan ketertiban
Unsur-unsur (Elemen) negara Hukum Liberal	(1)Pemisahan kekuasaan dan (2) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
Corak Pemerintahan	Demokratis dengan pemisahan tugas antara pemerintah dan rakyat yang bersifat kaku dan formal
Orientasi Kekuasaan	Kepentingan (kemakmuran) individu (sebagai aspek material kehidupan bernegara)
Paradigma Praktik	Ada pemisahan tugas antara pemerintah dengan masyarakat

[187] Azhary, *Op. cit*., hlm. 46.

Penyelenggaraan Negara	(*Staatsonhouding*)
Status Pemerintah	Pasif (kecuali dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban)
Status Rakyat	Aktif (mengurus kebutuhan hidup diri sendiri)

Kesejahteraan individu warga negara yang dianggap dapat diraih berdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bebas di antara individu dalam perekonomian dan perdagangan seperti diperjuangkan golongan liberal ternyata tidak dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara. Kebebasan individu yang bersifat mutlak yang dijunjung tinggi golongan liberal sebagai prinsip kehidupan bernegara adalah delusi belaka terutama bagi mayoritas rakyat miskin yang tidak memiliki modal atau harta kekayaan. Delusi kesejahteraan individu yang dianggap dapat diraih berdasarkan prinsip kebebasan mutlak justru melahirkan kemiskinan yang semakin lebar antara golongan minoritas borjuis-liberal sebagai pemilik modal dan harta kekayaandengan golongan mayoritas proletar yang miskin dan tidak memiliki harta kekayaan.Prinsip kebebasan yang bersifat mutlak mengakibatkan masyarakat terbelah menjadi 2 (dua) golongan yang kontradiktori nasibnya yakni golongan kaya yang semakin kaya dan golongan rakyat miskin yang semakin miskin. Azhari mengemukakan pernyataan singkat tapi tajam mengenai delusi kesejahteraan (kemakmuran) dalam realitas kehidupan bernegara yang bertitik tolak dari prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak yang diyakini golongan liberal sebagai berikut "Dengan demikian, penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi orang banyak, yang makmur hanya konglomerat kaum liberal saja."[188]

[188]*Ibid.*

Persaingan kepentingan yang bebas mutlak (tanpa batas) sebagai salah satu prinsip negara hukum liberal yang didukung golongan masyarakat borjuis-liberal ternyata tidak seindah yang dibayangkan. Prinsip kebebasan individu yang mutlak ternyata adalah delusi dan sekaligus bumerang bagi golongan liberal seperti terbukti di kemudian hari. Prinsip persaingan kepentingan yang berlangsung bebas memiliki problematika dalam dirinya yang berpotensi destruktif bagi pendukungnya maupun elemen masyarakat.Dalam realitas kehidupan bernegara, prinsip persaingan bebas tanpa batas menunjukkan hasil yang buruk yang tidak pernah dibayangkan (dipikirkan)oleh golongan borjuis-liberal.[189]Prinsip persaingan kepentingan yang bersifat bebas di antara individu merupakan elemen perekonomian kapitalisme karena sistem perekonomian kapitalisadalah bagian dari falsafah individualis.[190]Sistem perekonomian liberalis-kapitalis mulai menunjukkan kelemahanyang bersifat destruktifdalam realitas kehidupan bernegarasecara perlahan-lahan tapi pasti. Prinsip persaingan kepentingan yang bebas sebagai tiang penyokong perekonomian liberalis-kapitalis ternyata mengandung problematika pada dirinya yang bersifat hakiki yang tidak pernah terpikirkanpara pendukung falsafah tersebut sejak awal. Kelemahan sistem perekonomian liberalis-kapitalis justru bersumber dari asumsi dasar sistem perekonomian kapitalis. Asumsi dasar sistem perekonomian liberalis-kapitalisbertitik tolak dari prinsip kemerdekaan (kebebasan) individu yang diwujudkan dalam segenap aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Dalam kaitan dengan kelemahan sistem

---

[189]Willian Ebenstein dan Edwin Fogelman, *Isme-isme Dewasa Ini atau Today's Isms* (Jakarta, 1985), hlm. 152.

[190] William Ebenstein, *Today's Isms* (Fith Edition, Prentice-Hall New Jersey, USA, 1967), hlm. 178.

perekonomian liberalis-kapitalis, Roger Eatwell dan Anthony Wright sebagai berikut "Ideal dari individu yang maju atas usaha sendiri melalui bakat dan kerja keras dan yang mampu memposisikan diri di dunia ini nampaknya semakin tidak benar."[191]

Prinsip liberalisme-individualismeyang memandang hakikat manusia sebagai mahluk individu yang memiliki kebebasan kodrat melahirkan pernyataan kategoris yang dapat dianggap sebagai turunan(derivatnya). Prinsip kategoristersebut dipraktikkan dalam sistem perekonomian yakni sistem perekonomian yang berpedoman pada persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas. Pada awalnya, prinsip persaingan kepentingan tersebut dianggap sebagai pemikiran filosofis canggih yang cocok diterapkan dalam realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Pandangan filosofistentang kebebasan individu yang mutlak sebagai prinsip yang dipakai sebagai pedoman meraih kemakmuran (kesejahteraan) adalah jalan pikiran yang keliru. Asumsi yang keliru kemudian melahirkan asumsi lain yang juga keliru yakni asumsikesejahteraan individu sebagai jalan meraih kesejahteraan umumsecara linier dan serta merta. Implementasi prinsip persaingan kepentingan yang bebas dalam perekonomian dan perdagangan justru mengalami kegagalan yang tidak pernah diduga para pendukung individualis-liberalis.Eatwell dan Anthony Wright mengemukakan komentar sebagai berikut "Gagasan tentang persaingan bebas yang dapat mengatur diri sendiri (*self-regulating*) mencerminkan hukum alam dan mewujudkan suatu tatanan sosial yang adil, dikikis habis oleh sakitnya ekonomi pada krisis ekonomi yang kambuh lagi yang menghasilkan sebuah pengangguran massal."[192]

---

[191]Roger Eatwell dan Anthony Wright (ed.), *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer* (Mediator, Jakarta, 2003), hlm. 41.

[192]*Ibid.*

Gagasan kesejahteraan individu yang diasumsikan dapat diraih dengan berpedoman pada prinsip persaingan kepentingan yang bebas mutlak di antara individudihadapkan dengan fakta (realita) dalam penyelenggaraan negarayang bertentangan dengan asumsi tersebut. Kesenjangan dan jurang pemisah yang lebar antara golongan kaya dan golongan miskin adalah fakta yang bertentangan dengan asumsi kesejahteraan individu berdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bebas. Persaingan kepentingan yang bersifat bebas sebagai prinsip (sendi)sistem perekonomian liberalis-kapitalisdengan semangat individualis dihadapkan pada realitas kegagalan sistem perekonomian liberalis-kapitalis menyelenggarakan kemakmuran (kesejahteraan) segenap elemen masyarakat.Fenomena paradoks tersebut tidak pernah dibayangkan para pendukung sistem perekonomian liberalis-kapitalis. Praktik perekonomian dan perdagangan yang berpedoman pada liberal-kapitalis berdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bebas justru menjadi bumerang yang berbalik arah mengancam eksistensi golongan borjuis-liberalis. Ancaman potensial tersebut justru bersumber dari prinsip persaingan kepentingan yang bebas sebagai ajaran falsafah liberal-individualis yang ternyata mengandung masalah hakiki secara ontologis dan epistemologis.

Prinsip persaingan kepentingan yang bebas mengandung masalah prinsippada dirinya yang tidak boleh dibiarkan berlangsung terus-menerus karena memiliki potensi destruktif bagi segenap golongan masyarakat. Untuk mencegah akibat negatif yang mungkin terjadi dalam realitas kehidupan bernegara, pemerintah harus melakukan intervensi dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Intervensi pemerintah dapat diwujudkan dengan cara melakukan pembatasan-pembatasan dalam perekonomian, perdagangan dan berbagai bidang

lainberdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan supaya tidak terjadi akibat yang lebih buruk. Lyman Tower Seargent mengemukakan komentar yang dapat menggambarkan paradoks dalam prinsip persaingan bebas sebagai berikut:

> "Para pendukung peraturan pemerintah tertentu (namun bukan kontrol) di bidang ekonomi mengatakan bahwa alpanya peraturan pemerintah (*sebagai bentuk intervensi pemerintah . . . pen.*) dapat juga menghancurkan sistem kapitalis demokratis karena sangat sedikit orang yang mampu mengontrol ekonomi dan bahkan pemerintah melalui pembentukan monopoli-monopoli."[193]

Fenomena paradoks dalam prinsip persaingan kepentingan yang bebas dalam sistem perekonomian liberalis-kapitalis sebagai pokok pendirian falsafah liberalis-individualis merupakan faktor penyebab yang mengubah pendirian para pendukung sistem perekonomian liberalis-kapitalis. Sikap pendirian yang mempertahankan prinsip persaingan kepentingan yang bebas merupakan pendirian yang keliru yang justru merusak dan menghancurkan sistem perekonomian liberalis-kapitalis. Sebagai konsekuensinya, para kapitalis moderen terpaksa berubah dan mengubah haluan dan pendiriannyadengan meminta pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian, perdagangan dan berbagai bidang yang lain. Sebagai contoh, para kapitalis moderen (moderat) meminta pemerintah melakukan pembatasan-pembatasandalam pengumpulan harta kekayaan.[194]Fenomena anomali dalam praktik perekonomiandan perdagangankapitalis-liberalisberdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bebas melahirkan perubahan wawasan dalam kaitan dengan negara hukum sebagai konsepsi kehidupan bernegara ideal. Para kapitalis moderat yang meminta pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian, perdagangandan berbagai bidang lain menjadi fenomena baru dalam negara hukum moderen yang berpedoman pada falsafah individualis-liberalis. Praktik penyelenggaraan negara yang melibatkan pemerintah secara

[193] Lyman Tower Seargent, *Op. cit.*, hlm. 78.

[194] *Ibid.*

aktifdalam perekonomian dan berbagai aspek kehidupan meskipun bersifat terbatas adalah fenomena yang berkembang dalam kerangka kehidupan bernegara yang tumbuh di kemudian hari yakni dalam negara hukum formal.Kelahiran dan pertumbuhan negara hukum formal membawa perubahan-perubahan baru dalam berbagai aspek dan prinsip kehidupan bernegara. Perubahan-perubahan baru dapat dipandang sebagai koreksi terhadap negara hukum liberal. Dari suatu sudut pandang, perubahan-perubahan baru yang dibawa negara hukum formal dapat dipandang sebagai antitesa negara hukum liberal.

Jika dinamika pertumbuhan dan perkembangan negara hukum liberal diperbincangkan dari sudut pandang teori konstitusi, optik yang tepat dipergunakan sebagai titik tolak memperbincangkan fenomena ketatanegaraan yang luar biasa yang pernah terjadi di benua Eropa pada masa lalu tersebut adalah konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah paham yang mengajarkan pembatasan kekuasaan (penguasa) dalam kehidupan bernegara. Jika dikaitkan dengan konstitusionalisme sebagai paham pembatasan kekuasaan (penguasa), fenomena pertumbuhan dan perkembangan negara hukum liberal yang membatasi kekuasaan (penguasa) dengan sangat tegas dan keras dapat dipandang sebagai proses pertumbuhan konstitusionalisme awal pada zaman moderen di Eropa Barat. Pada awal pertumbuhannya, konstitusionalisme yang tumbuh dan berkembang dalam negara hukum liberal menunjukkan sifat dan watak sebagai konstitusionalisme klasik yang formal dan kaku. Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan tegas dan keras berdasarkan undang-undang sehingga intervensi pemerintah (penguasa) terhadap urusan dan kehidupan individu umat manusia dipandang tabu atau terlarang. Doktrin pembatasan kekuasaan penguasa (konstitusionalisme) yang dikemukakan di atas berkembang dengan karakteristik yang berbeda dalam bingkai negara hukum formaldi kemudian hari.

BAB VI

KARAKTERISTIK DAN ELEMEN-ELEMEN (UNSUR-UNSUR)NEGARA HUKUM FORMAL

A.Latar Belakang KelahiranNegara Hukum Formal

Paradigma pemisahan tugas negara dan masyarakat dalam negara hukum liberal memberikan ruang kebebasan yang sangat luas kepada individu-individumengeksploitasi harta kekayaan dan modalnya dalam persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas tanpa batas.Akan tetapi, persaingan kepentingan yang bebastanpa batas tersebut menghasilkan buah tidak seindah yang dibayangkan para pendukungnya.Dalam praktik, paradigma tersebut tidak mampu menghadirkan kesejahteraan bagi setiap individu maupun masyarakat seperti diharapkan golongan masyarakat berhaluan liberal.Kemakmuran individu dan masyarakat yang diharapkan dapat diraih berdasarkan paradigma persaingan kepentingan yang bebas tanpa batas adalah delusi belaka.Prinsip persaingan kepentingan yang bebas tanpa batas sebagai mekanisme alamiah untuk meraih kemakmuran (kesejahteraan) individu yang dianggap canggih ternyata tiada laian dari suatu delusi.Delusi kehidupan yang sejahtera yang dianggap dapat diraih berdasarkan mekanisme kebebasan mutlak dalam pertarungan kepentingan adalah kondisi yang menyakitkan hati bagi segenap golongan masyarakat terutama rakyat miskin.

Delusi adalah pikiran atau gagasan yang tidak masuk akal atau pikiran yang tidak berdasarkan argumentasi yang rasional.Demikian pula dengan prinsip persaingan kepentingan yang bebas sebagai mekanisme alamiah untuk meraih kemakmuran individu adalah delusi yang tidak berdasarkan argumentasi rasional.Prinsip persaingan kepentinganyang bebas tanpa batasdi antara individu yang dianggap mampu membawa

kemakmuran atau kesejahteraan individu dan masyarakat tanpa campur tangan (intervensi) pemerintah bagaikan “mimpi di siang bolong.”Eksploitasi harta benda, kekayaan dan modal tanpa batas ternyata justru melahirkan potensi kehancuran yang mengancam keberadaan golongan liberal. Prinsip kepentingan yang bebas adalah dogmatika yang mengandung ajaran kosong yang tidak terbukti dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Bukti kegagalan prinsip persaingan kepentingan yang bebas tersebut tercermin dari kondisi masyarakat yang “terbelah” menjadi golongan kaya raya dan golongan miskin.

Dalam praktik penyelenggaraan negaradengan berpedoman pada paradigma kemerdekaan (kebebasan) individu yang mutlak, situasi dan kondisisosial yang terbentuk dalam realitas kehidupan bernegara justru situasi dan kondisi yang buruk bukan hanya bagi golongan rakyat miskin mayoritas.Situasi dan kondisi yang sama juga dirasakan golongan borjuis-liberal yang mendominasi kehidupan bernegara. Sudah barang tentu, situasi dan kondisi kehidupan bernegara seperti dikemukakan di atas mencerminkan kondisi yang bertolak belakang dengan cita-cita kemakmuran (kesejahteraan) individu yang diusung falsafah liberalisme-kapitalismeberdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bebas.Asumsi kesejahteraan individu dan masyarakat yang diharapkan dapat diraih dalam realitas kehidupan bernegara melalui prinsip persaingan kepentingan yang bebas tanpa batas ternyata tidak terbukti.Kesejahteraan individu yang diharapkan dapat dicapai berdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang bersifat bebas adalah pengandaian yang bersifat hipotesis yang logis tetapi keliru.Asumsi (pengandaian)para pendukung falsafah individual-liberalyang keliru tersebut tidak pernah dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara.Asumsi kesejahteraan individu berdasarkan prinsip persaingan kepentingan yang

bebas di antara individu yang dikumandangkan dan dibanggakan para pendukung falsafah liberal-individual lebih cocok dianggap sebagai khayalan daripada cita-cia.

Delusi kemerdekaan individu dalam persaingan kepentinganyang bersifat mutlak yang diharapkan dapat menghadirkan kesejahteraan individu dan masyarakat justru melahirkan kemiskinan, kesengsaraan dan penderitaan alih-alih kemakmuran bagi masyarakatterutama masyarakat miskin yang mayoritas.Negara hukum liberal yang berhaluan liberal-individual gagal menjalankan visi-misisebagai bentuk kehidupan bernegara ideal dalam realitas kehidupan bernegara untuk menghadirkan kemakmuran individu maupun masyarakat.Kegagalan tersebut terjadi karena paradigmadan prinsip negara penjaga malam atau negara hukum liberal yang berpihak hanya kepada kepentingan golongan golongan borjuis-liberal yang kaya-raya yang minoritas.Prinsip kebebasan mutlak dalam persaingan kepentingan di antara individu yang dianggap sebagai prinsip kehidupan bernegara ideal yang mampu membawa kesejahteraan (kemakmuran)bagi individu dan masyarakat bertitik tolak dari alur pikir yang masuk akal (rasional).Akan tetapi,mengandung permasalahan dan paradoks dalam dirinya.Dalam praktik, prinsip tersebut melahirkan kesenjangan(diskrepansi) antara cita-cita ideal dengan realitas kehidupan masyarakat dan bernegara.Kebebasan mutlak dalam persaingan kepentingan di antara individu membawa kemakmuran hanya bagi golongan rakyat kaya-raya yang minoritas darimaterial (finansial) semata-mata.Bahkan, kemakmuran material tersebut ternyata bersifat sementara semata-mata.Prinsip kebebasan mutlak dalam persaingan kepentingan di antara individu justru menjadi sumber malapetaka bagi golongan rakyat miskin mayoritas dan bagi segenap umat manusia.Prinsip kebebasan mutlak dalam pertarungan kepentingan justru menjadi jalan menuju kehancuran total segenap umat manusia.Tesis *homo homini lupus*Thomas Hobbes menemukan lahan subur untuk

bertumbuh menuju kehancuran karena prinsip kebebasan mutlak dalam pertarungan kepentingan individu dalam bingkai negara hukum liberal.

Implementasi nilai-nilai kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negarasebagai salah satu prinsip negara hukum liberalternyata mengakibatkan akibat negatif dan destruktif terhadap kemakmuran (kesejahteraan) individu maupun segenap elemen masyarakat.Fakta sejarah kegagalan implementasinilai-nilai kebebasan individu yang mutlak tersebut dalam kerangka kehidupan bernegara terdapat dalam masyarakat Eropa Barat pada masa negara hukum liberal.Kegagalan implementasi nilai-nilai tersebut menjadi pelajaran yang amat berharga bagi umat manusia dalam konteks kehidupan bernegara.Fakta kegagalan yang dikemukakan di atas membuktikan prinsip kebebasan individu dan persaingan kepentingan yang berlangsung bebas dan mutlak tanpa pembatasan-pembatasanberdasarkan undang-undang jika dianggap perlutidak pernah dapat diandalkan sebagai sebagai salah satu pondasi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Frans Magnis Suseno mengemukakan analisis tajam dan tegas tentang dampak negatif kebebasan mutlak dalam pertarungan kepentingan yang mutlak sebagai berikut:

> "Apabila semua individu dalam masyarakat diberi kebebasan penuh untuk berusaha menurut kemampuan dan kemauan mereka, maka ketidaksamaan alamiah antara mereka - - - ada yang lebih terampil, pandai, dan rajin danada yang kurang - - - begitu pula perbedaan modal semula dengan sendirinya menguntungkan mereka yang lebih kuat, yang dengan demikian akan menjadi lebih kuat lagi. Dengan lain kata, suatu masyarakat yang di satu pihak memberi perlindungan mutlak terhadap hak milik pribadi dan di lain pihak sama sekali tidak membatasi kebebasan untuk berusaha, niscayamenghasilkan perbedaan-perbedaan sosial yang mendalam, sebagaimana kemudian terbukti dengan terbentuknya proletariat industrial."[195]

[195]Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Op. cit.*, hlm. 234.

Falsafah kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentinganyang diandalkan sebagai salah satu pondasi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negaradalam negara hukum liberal tidak mampu menghadirkan kemakmuran (kesejahteraan) individu dan masyarakat.Paradigma kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan di antara individu justru melahirkan penderitaan bagi rakyat miskin yang mayoritas.Pada sisi lain, golongan rakyat kaya raya yang berhaluan liberal menikmati kemakmuran sebagai golongan minoritas. Sebagai akibatnya, masyarakat terbelah menjadi 2 (dua) golongan yakni golongan kaya-raya dan golongan yang miskin-papa. Prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan sebagai paradigmanegara penjaga malam atau negara hukum liberal yang berkarakter liberal-individual-kapitalis berkiblat pada kepentingan segelintir golongan masyarakat berhaluan individual-liberal. Golongan masyarakat yang meraup keuntungan (kemakmuran) dan menikmati kemakmuran sebagai hasil dari implementasi kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan dalam bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelengaraan negara adalah golongan masyarakat borjuis berhaluan liberal-individual. Namun, kemakmuran (keuntungan) masyarakat borjuis berhaluan liberal-individualtersebut bersifat sementara saja seperti sudah dikemukakan pada bagian lain. Kebebasan yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan ternyata mengandung permasalahan seperti terbukti di kemudian hari.Prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan justru memiliki potensi destruktif menghancurkan golongan borjuis berhaluan liberal-individual dalam jangka panjang. Potensi ancaman destruktif tersebut tidak pernah diduga sama sekali oleh para pendukung falsafah liberalis-individualias. Kebebasan individu yang bersifat mutlak dalam pertarungan kepentingan tanpa

pembatasan-pembatanoleh pemerintah (negara) ternyata justru berpotensi menghancurkan golongan borjuis berhaluan liberal-individual sebagai pendukung falsafah liberalis-individualis dalam jangka panjang seperti dipaparkan pada bagian lain.

Potensi destruktif prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak semakin "berkembang biak" karena ditopang oleh prinsip "minimal state." Prinsip "minimal state" dalam negara hukum liberal secara konkrit dapat diketahui dari prinsip yang melarangpemerintah campur tangan (intervensi) dalam hak dan kebebasan individu warga negara.Dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara, pemerintah dilarang melanggar hak dan kebebasan individu.Prinsip hak dan kebebasan individu yang bersifat mutlak yang disertai dengan larangan intervensi pemerintah dalam urusan individu "menjadi lahan subur" persemaian "sikap egois" manusia yang cenderung hanya memikirkan nasib diri sendiri. Sekali lagi, tesis Thomas Hobbes mengenai sifat-hakikat egois manusia yang diibaratkan sebagai serigala bagi manusia sungguh terbukti dalam realitas.Kedua prinsip negara hukum liberal tersebut di atas ternyata memiliki potensi destruktif yang justru dapat menghacurkan golongan borjuis yang berhaluan liberal-individual bagaikan bumerang yang menghacurkan pemiliknya.Sebagai konsekuensinya, kemakmuran(kesejahteraan) rakyat mengandung pengertian hanya sebagai kemakmuran sekelompok kecil orang kayayang disebut golongan borjuisyang berhaluan liberal-individualdalam negara hukum liberal.Frans Magnis Suseno mengemukakan komentar tentang dampak negatifpenyelenggaraan negara berdasarkan elemen-elemen negara hukum liberalyang dikemukakan di atas terhadap rakyat miskinsebagai berikut:

> "Negara penjaga malamini ternyata bersifat ideologis.Bukan suatu kehidupan yang wajar dan manusiawi bagi segenap orang, melainkan kepentinganburjuasi yang dilindungi. Melindungi kebebasan total (*maksudnya: negara penjaga malam* . . .

> *pen*.) tanpa menjamin keadilan menguntungkan yang kuat dan mencampakkan yang lemah ke dalam ketergantungan dari yang kuat itu. Yang salah bukan bahwa kebebasan dijunjung tinggi, melainkan bahwa dijunjung tinggi secara eksklusif."[196]

Dalam realitas praktik penyelenggaraan negara, negara hukum liberal dengan karakteristik yang cenderung berpihak kepadamasyarakat berhaluan liberal memberikan kemakmuran hanya pada segelintir golongan borjuisorang kaya pemilik modal besar.Praktik kehidupan bernegara berdasarkan prinsip "pemisahan tugas" pemerintah dan masyarakat (*staatsonhouding*) menguntungkan hanya bagi kelompok minoritas yang berhaluan liberal-individualis.Masyarakat miskin yang mayoritas justru hidup dalam penderitaan yang semakin buruk sebagai korban prinsip-prinsip negara hukum liberal. Kondisi rakyat miskin yang mayoritas menderita dan sengsara karena implementasi prinsip liberal-individual dalam praktik penyelenggaraan negara melahirkan perlawanandari masyarakat yang bertujuan melakukan koreksi.Kegagalan tipe negara hukum liberal menyelenggarakan kesejahteraan menjadi pemicu kelahiran tipe negara hukum yang baru yang dianggap lebih baik yakni negara hukum formal.Negara hukum formal adalah antitesa negara hukum liberal dengan karakteristik yang berbeda.Visi, misi, paradigma dan prinsip (elemen) negara hukum formal berbeda dari negara hukum liberal.Bahkan, visi, misi, paradigma dan prinsip negara hukum formal dapat dianggap bertolak belakang dengan visi, misi, paradigma dan prinsip negara hukum liberal (negara hukum klasik).

Kehadiran (keberadaan) pemerintah yang berstatus pasif dalam kehidupan bernegara sebagai pengawas dan penonton yang dianggap paradigma praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum liberal mencerminkan gambaran pemahaman umat manusia tentang sifat hakikat, keberadaan dan kedudukan ideal pemerintah dalam kerangka kehidupan

---

[196]*Ibid.*,hlm. 234.

bernegara.Dalam negara hukum liberal, umat manusia terutama masyarakat di Eropa Barat baru terbebas dari cengkeraman penguasa yang berkuasa absolut dan bersifat sewenang-wenang serta menindas.Kondisi psikologis masyarakat yang demikian mempengaruhi pandangannya terhadap keberadaan pemerintah dan kekuasaannya.Sebagai masyarakat yang baru terbebas dari cengkeraman kekuasaan penguasa yang absolut, masyarakat di Eropa Barat masih mengalami trauma psikologis terhadap kekuasaan (penguasa).Kondisi kejiwaan yang traumatis membuat masyarakat Eropa Barat menaruh kecurigaan besar terhadap kekuasaan dan penguasa.Sikap curiga dan resisten terhadap kekuasaan dan penguasa masih dirasakan masyarakat Eropa Barat ketika memasuki bingkai kehidupan bernegara yang baru yang disebut negara hukum liberal.Dalam bingkai pemikiran dan kondisi psikologis seperti dikemukakan di atas, negara hukum liberal menetapkan garis batas yang keras dan kaku terhadap intervensi pemerintah dalam urusan individu sehingga membuat pemisahan yang tegas antara wilayah kekuasaan penguasa dengan kehidupan kesejahteraan individu (masyarakat) dengan tujuan melindungi hak dan kebebasan individu.

Setelah terbebas dari cengkeraman penguasa dengan kekuasaan yang absolut dan sewenang-wenang, masyarakat benua Eropa mulai belajar menerima kehadiran penguasa dan kekuasaannyadengan rasa curiga. Dalam bingkai kerangka kehidupan bernegara yang baru, umat manusia memiliki harapan semoga penguasa (pemerintah) tidak memiliki sifat dan karakteristik yang sama dengan penguasa masa lalu. Masa peralihan menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa dalam wawasan kehidupan bernegara yang baru terjadi pada era negara hukum liberal.Sebagai masyarakat yang baru belajar menerima kekuasaan dan penguasa,masyarakat Eropa Barat belum dapat menemukan kedudukan dan peranan ideal agi pemerintah (negara) dalam kehidupan bernegara.Sebagai akibatnya, negara hukum liberal

menetapkan garis batas yang kaku dan tegas dalam hubungan dengan pemisahan tugas antara pemerintah dan masyarakat.Dalam bingkai kondisi psikologis sebagai masyarakat yang baru terlepas dari cengkeraman kekuasaan penguasa yang absolut, masyarakat Eropa Barat dapat menerima kehadiran penguasa tetapi dengan sikap hati-hati dan penuh kecurigaan sehingga kekuasaan pemerintah perlu diatur dengan ketat dan tegas.Dalam bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, masyarakat Eropa menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa tetapi menempatkan penguasa pada posisi yang pasif yang kekuasaannya harus dibatasi secara formal dan ketat.

Wawasan dan kondisi psikologis masyarakat benua Eropa tersebut tetap masih dibawa ketika memasuki kerangka kehidupan bernegara yang baru yakni negara hukum formal.Bingkai kehidupan bernegara yang baru membawa perubahan-perubahan barudalam kehidupan bernegara yang berbeda dari negara hukum liberal.Akan tetapi, trauma masa lalu masyarakat Eropa cengkeraman kekuasaan penguasa absolut dengan akibat negatif yang pernah dirasakan tidak dapat dapat dilupakan dengan mudah. Dalam bingkai kehidupan bernegara yang baru yakni negara hukum formal, kehadiran penguasa dan kekuasaannya masih diterima dengan rasa curiga meskipun dengan sifat moderat. Kondisi psikologis masyarakat Eropa Barat menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa dalam kerangka kehidupan benegara yang baru mulai lebih lembut.Kondisi psikologis penerimaan masyarakat Eropa Barat tersebut dapat ditafsirkan dari pembatasan kekuasaan yang dilakukan penguasa (pemerintah) dalam bingkai negara hukum formal.Ada beberapa elemen (unsur) negara hukum formal yang menunjukkan sifat pembatasan kekuasaan penguasa (pemerintah) seperti elemen asas legalitas yang bersifat kaku dan formal.Akan tetapi, pembatasan kekuasaan penguasa tersebut sekaligus menunjukkan pergeseran sikap

penerimaan dan kondisi psikologis masyarakat Eropa Barat terhadap kekuasaan dan penguasa seperti tercermin dari elemen-elemen negara hukum formal bingkai negara hukum formal.

Sikap penerimaan masyarakat Eropa terhadap kekuasaan dan penguasa tercermin dari segenap elemen negara hukum formal baik elemen pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, asas legalitas maupun elemen peradilan administrasi yang berfungsi menguji keabsahan tindakan (perbuatan) penguasa.Segenap elemen tersebut mencerminkan sikap pendirian masyarakat Eropa Barat terhadap kekuasaan penguasa yakni kekuasaan yang perlu dan harus dibatasi.Namun, pembatasan kekuasaan tersebut sekaligus menunjukkan pendirian yang dapat menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa meskipun bersifat terbatas.Dalam bingkai negara hukum formal, kondisi psikologis masyarakat Eropa Barat sudah menerima kehadiran kekuasaan dan penguasa dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara meskipun kekuasaan tersebut harus dibatasi sehingga tidak perlu pemisahan tugas dan masyarakat (*staatsonhouding*).Wawasan dan carasikap pendirian masyarakat Eropa Barat terhadap elemen-elemen negara hukum formal sebagai elemen pembatasan kekuasaan penguasa dapat dipandang sebagai preambul (mukadimah) perbincangan sebelum memasuki topik utama perbincangan yakni karakteristik dan elemen-elemen negara hukum formal sebagai kerangka kehidupan bernegara baru yang berkembang di benua Eropa setelah berlalu era negara hukum liberal.

Negara hukum formal dengan karakteristik seperti dipaparkan di bawah diharapkan dapat memberikan wawasan baru dalam dinamika dan perkembangan pemikiran dan diskursus negara hukum sebagai diskursus tentang kerangka kehidupan bernegara ideal. Akan tetapi, perbincangan yang dikemukakan di atas sekaligus dapat dianggap sebagai

penambahan wawasan dalam hubungan dengan sifat hakikat konstitusionalisme masyarakat Eropa Barat pada tahap-tahap awal perkembangannya dengan karakateristik yang berbeda dari konstitusionalisme era negara hukum liberal, era klasik zaman Yunani Kuno dan zaman yang lain.Pada era negara hukum formal,konstitusionalismememasuki babak baru dengan karakteristik yang berbeda dari konstitusionalisme era negara hukum liberal. Konstitusionalisme era negara hukum liberal membatasi kekuasaan penguasa dengan cara memisahkan tugas dan urusan pemerintah dari tugas dan urusan masyarakat. Pemisahan tersebut dilakukandengan carayang kaku dan tegas. Akan tetapi, dalam bingkai negara hukum formal, konstitusionalisme sebagai doktrin memberikan wewenang kepada pemerintah untuk campur tangan dalam kehidupan individu meskipun bersifat terbatas karena dibatasi undang-undang.Di lain pihak, konstitusionalismedalam bingkai negara hukum formalmemberikan hak dan kemerdekaan kepada masyarakat menantang dan melawan keabsahan tindakan pemerintah melalui jalur hukum di depan hakim. Lembaga peradilan yang berwenang menguji keabsahan tindakan hukum pemerintahan adalah peradilan administrasi.Keberadaan peradilan administrasi yang berwenang menguji dan membatalkan tindakan pemerintah merupakan langkah kemajuan yang besar dari perspektif perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia dalam bingkai negara hukum formal.Kemungkinan melakukan perlawanan terhadap pemerintah melalui jalur hukum menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang baru terhadap pemerintah maupun masyarakat.

B.Karakteristik Negara Hukum Formal

Apa karakteristik tipe negara hukum formal sebagai bingkai kehidupan bernegara yang dianggap lebih baik daripada negara hukum liberal (negara penjaga malam)? Sebagai tipe negara hukum baru, negara hukum formal memiliki karakteristik yang berbeda dari negara hukum liberal.Negara hukum formal memiliki elemen-elemen (unsur-unsur) yang berbeda dari negara hukum liberal.Namun, sebagian dari elemen negara hukum formal berasal dari elemen negara hukum liberal.Negara hukum formal mengadopsi elemen-elemen (unsurp-unsur) negara hukum lliberal sehingga elemen negara hukum liberal tersebut menjadi bagian elemen (unsur) negara hukum formal.Tindakan mengadopsi elemen negara hukum liberal membuktikan negara hukum formal tidak bermaksud melakukan "dekonstruksi (membongkar)" dengan menghancurkan semua prinsip negara hukum liberal sebagai elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Negara hukum formal melakukan modifikasi terhadap unsur-unsur negara hukum dengan caramenambah unsur-unsur baru kepada unsur (elemen) negara hukum liberal. Negara hukum formal dapat dianggap sebagai tipe negara hukum yang bertujuan melakukan koreksi terhadap kelemahan prinsip-prinsipkehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum liberal.Dalam realitas kehidupan bernegara, prinsip-prinsip tersebutmengakibatkan penderitaan bagi golongan rakyat miskin dan justru berpotensi menghancurkanpara pendukung paham liberalis-individualis.Namun, negara hukum formal melakukan koreksi evolusioner atau koreksi yang bersifat moderat terhadap elemen negara hukum liberal.Sifat moderattersebut tampak dari caranegara hukum formal melengkapi prinsip-prinsipkehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang cenderung membatasi hak dan kebebasan individu warga negara. Prinsip-prinsip (elemen-elemen) baru negara hukum formal antara lainadalah kewenangan pemerintah melakukan intervensi dalam

kehidupan bernegara meskipun bersifat terbatas. Unsur lain adalah kesempatan (hak) warga negara untuk membantah dan melawan tindakan hukum yang ditetapkan pemerintah melalui peradilan administrasi negara.

Jika berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum formal tersebut, penulis cenderung menganggap negara hukum formal merupakan modifikasi yang bersifat moderat elemen-elemennegara hukum liberal yang individual-liberal.Istilah yang dipergunakan di atas adalah istilah modifikasi dan bukan dekonstruksi.Istilah modifikasi menunjukkan pembaharun negara hukum formal bersifat moderat.Dekonstruksicenderung bermakna sebagai upaya membongkar segenap bangunan elemen-elemen negara hukum liberal.Padahal, negara hukum formal tidak berniat menghancurkan prinsip-prinsip (elemen) negara hukum liberal karena prinsip negara hukum liberal tetap diakui dan merupakan bagian dari negara hukum formal.Unsur negara hukum formal memperkenalkan unsur-unsur baru yang tidak terdapat pada negara hukum liberal yakni (1) asas legalitas dan (2) peradilan administrasi. Elemen-elemen negara hukum formal akan diperbincangkan lebih rinci dalam paparan yang akan datang.Dalam kaitan dengan pertumbuhan dan perkembangan negara hukum formal, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan penjelasan sebagai berikut:

> "Kemudian tumbuh *Rechtstaats* yang formal menghendaki tidak hanya dua unsur tersebut di atas melainkan menambahkan dengan unsur tunduknya pemerintah pada undang-undang dasar (*yang menunjukkan pengertian: asas legalitas . . . pen.*)dan unsur adanya peradilan bagi para pejabat yang melanggar ketentuan undang-undang dasar dan undang-undang."[197]

Sebagai kerangka kehidupan bernegara baru yang berbeda dari negara hukum liberal, negara hukum formal dapat dipandang sebagai antitesa kehidupan bernegara. Akan tetapi,

[197]Abdul Hamid S. Atatamimi, *"Der Rechtstaat . . . Op. cit.,* hlm. 9.

kehadiran dan kelahiran negara hukum formal sebagai kerangka kehidupan bernegara baru bukan untuk "menghancurkan" atau "mendekonstruksi" elemen-elemen negara hukum liberal. Akan tetapi, melakukan "pembaharuan"moderat terhadap prinsip (elemen) negara hukum liberal sebagai bingkai kehidupan bernegara.Salah satu caradilakukan dengan memperkenalkan prinsip-prinsipkehidupan bernegara baru dalam kerangka kehidupan bernegara demokratis-konstitusional dalam negara hukum formal. Salah satu prinsip baru adalah prinsip yang "memperbolehkan"pemerintah melakukan intervensi terbatas dalam urusan individu demi kepentingan bersamatetapi dengan berpedoman pada asas legalitas yang berdasarkan undang-undang.Keterlibatan pemerintah dalam urusan individu adalah perkembangan baru dalam konteks perkembangan doktrin negara hukum sebagai kerangka kehidupan bernegara demokratis.Dari suatu sudut pandang, keterlibatan pemerintah yang terbatas dalam urusan individu warga negara dengan berpedoman pada asas legalitas mencerminkan perkembangan paradigma baru yang mengandung bibit pertanggungjawaban sosial negara terhadap rakyat yang nanti berkembang pada tipe negara hukum kesejahteraan.[198]

Kegagalan negara hukum liberal menghadirkan kemakmuran (kesejahteraan) bagi segenap elemen masyarakat termasuk golongan liberal-individualis berdasarkan prinsip kebebasan individu yang mutlak dan prinsip *minimal state* (non-intervensi pemerintah) menjadi pelajaran berharga bagi para pendukung liberalisme-kapitalisme.Golongan liberal sebagai pendukung individualisme-liberalisme harus mengambil hikmah dari kegagalan

[198] Frans Magnis Suseno mengemukakan tentang perkembangan dimensi sosial negara yang pada era negara liberal sama sekali tidak berkembang yakni sebagai berikut "Bahwa negara secara khusus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan para anggota masyarakat yang lemah, barangkali dianggap barang tentu. Tetapi kesadaran ini sebenarnya baru mulai berkembang 150 tahun lalu, sebagai reaksi terhadap liberalisme yang justru menolaknya. (Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, *Op. cit.*, hlm. 318).

negara hukum liberal.Kegagalan menjadi faktor motivasi bagi para penulis dan ahli-ahli kenegaraan melakukan pembaharuan gagasan dalam hubungan dengan kerangka kehidupan bernegara ideal sesuai dengan konteks zaman.Para penulis dan ahli-ahli pikir memodifikasi prinsip-prinsip kehidupan bernegara demokratisyang moderat dengan memperkenalkan elemen-elemen kehidupan bernegara yang baru.Argumentasi dan wawasan di bawah menunjukkan perbedaan karakteristik elemen baru kerangka kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang disebut negara hukum formalyang diperkenalkan para ahli pikir dan penulis Eropa Barat.Sebagai kerangka kehidupan bernegara demokratis,negara hukum formal dianggap lebih baik dari negara hukum generasi pendahulunya yakni negara hukum liberal.Perbedaan wawasan pendukung negara hukum formal dengan negara hukum liberalyang dapat dikemukakan berkenaan dengan beberapa aspek berikut.

Perbedaan yang pertama berkenaan denganmakna kebebasan individu umat manusia.Para pendukung negara hukum formal memberikan makna yang berbeda mengenai kebebasan individu umat manusiadari pendukung negara hukum liberalmeskipun kedua tipe negara hukum tersebut berpedoman pada bingkai falsafah liberalis-individualis.Menurut para pendukung negara hukum formal, hak dan kebebasan individu umat manusia adalah hak dan kebebasan yang dapat dibatasi dengan atau berdasarkan undang-undang. Pembatasan hak dan kebebasan individu dapat dilakukan dengan alasanyang dapat diterima akal sehat sebagai berikut. Sifat-hakikat kebebasan individu yang bersifat mutlak merupakan lahan yang subur bagi pertumbuhan dan perkembangan sifat egois manusia seperti tesis Thomas Hobbes sehingga berpotensi melahirkan masalah. Sifat egois manusia memiliki potensi besar untuk melahirkan konflik yang bersifat destruktif.Potensi konflik sebagai akibat implementasi prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak dapat terjadi di antara elemen masyarakat

terutama antara golongan borjuis-liberal yang kaya raya dengan golongan rakyat miskin yang mayoritas.Kedua golongan masyarakat yang berbeda nasib tersebut memiliki pemahaman yang berbedatentang manfaat prinsip persaingan kepentingan yang bersifat bebas.

Bagi golongan borjuis-liberal kaya raya yang mendukung paham (prinsip) persaingan kepentingan yang bersifat bebas, hak dan kebebasan individu tidak boleh dibatasi karena hak dan kebebasan tersebut bersifat kodrat.Hak dan kebebasan melekat kepada manusia sejak dilahirkan dan bukan merupakan hak dan kebebasan yang diberikan negara (pemerintah).Akan tetapi, bagi golongan rakyat miskin, hak dan kebebasan kodrati umat manusia yang tidak dibatasi merupakan sumber malapetaka.Hak dan kebebasan mutlak seperti dikemukakan di atas merupakan prinsip kehidupan bernegara yang mendorong perkembangan sifat egois manusia.Bahkan, hak dan kebebasan individu mutlak berpotensi menghancurkan golongan borjuis yang mendukung prinsip kebebasan individu yang bersifat mutlak sebagai kodrat.Kesadaran tentang potensi destruktif prinsip hak dan kebebasan mutlak terhadap golongan masyarakat liberal-individualis-kapitalistimbul di kemudian hari.Bagi rakyat miskin, hak dan kebebasan individu yang mutlak juga berpotensi destruktif karena prinsip tersebut melahirkan dominasi, hegemoni dan kartel sekelompok kecil golongan borjuis-liberal.Sebagai konsekuensinya, bagi rakyat kecil, hak dan kebebasan individu ynag dikemukakan di atas perlu dibatasi dengan undang-undang berdasarkan alasan kepentingan bersama (kepentingan umum).Kerangka kehidupan bernegara demokratis dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bersamajika dilakukan pembatasan hak dan kebebasan individu.Demi kepentingan umum, hak dan kebebasan individu manusia harus dipahami dari sudut pandang tafsir yang baru sebagai hak dan kebebasan yang dapat dibatasi dalam bingkai negara hukum formal sebagai kerangka kehidupan bernegara baru.

Perbedaan kedua berkenaan dengan pemaknaan tugas dan fungsi pemerintah dalam konteks kehidupan bernegara maupun praktik penyelenggaraan negara.Dalam bingkai negara hukum formal, prinsip *minimal state*sebagai salah satu prinsip negara hukum liberal harus ditinggalkandalam praktik penyelenggaraan negara.Prinsip tersebutsudah sudah usang karena tidak mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan perkembangan zaman.Fungsi pemerintah berbeda dalam bingkai negara hukum formal dari fungsi pemerintah dalam negara hukum liberal (negara penjaga malam).Dalam bingkai negara hukum liberal, keterlibatan pemerintah dalam kehidupan individu warga negara dianggap sebagai hal yang tabu karena bertentangan dengan paham tentang hak dan kebebasan individu yang bersifat kodrat dan mutlak.Namun, prinsip tersebut dianggap tidak dapat dipertahankan karena prinsip kebebasan individu seperti dikemukakan di atas justru menimbulkan akibat negatif terhadap segenap elemen masyarakat.dalamKeterlibatan pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu warga negara dianggap sebagai keniscayaan dengan alasan demi kepentingan bersamanegara hukum formal. Namun, keterlibatan pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu maupun masyarakat tersbeut masih bersifat terbatas.Intervensi dapat dilakukan pemerintahjika diperbolehkan undang-undang.Perubahan wawasan dan sikap yang bersifat moderat seperti dikemukakan di atas menunjukkan perkembangan baru prinsip-prinsip kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum formal sesuai dengan konteks zaman.

Perbedaan ketiga berkenaan dengan pemaknaansifat-hakikat relasi negara (pemerintah) dengan masyarakat.Ada perspektif dan pemaknaan yang berbeda berkenaan dengan keterlibatan pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu di antara para pendukung negara hukum formal dan negara hukum liberal.Dalam bingkai negara hukum

liberal, ada pemisahan tugas pemerintah (negara) dengan masyarakat yang tegas dan kaku.Pemisahan tugas tersebut dianggap sebagai hal yang penting dan baik untuk diterapkan dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara demi kepentingan individu.Prinsip pemisahan tugas dan urusan dianggap sebagai konsekuensi pandangan individualis-liberalis tentang hak dan kebebasan kodrat individu yang bersifat kodrat.Para pendukung negara hukum liberal memiliki keyakinan, pemisahan tugas pemerintah dengan masyarakat mutlak perlu dilakukan untuk mencegah campur tangan (intervensi) pemerintah terhadap urusan dan kehidupan individu.Dalam bingkai pemikiran para pendukung negara hukum liberal, kehadiran kekuasaan dan penguasa dalam kehidupan bersama umat manusia dipandang mengandung makna negatif yang lebih besar daripada makna yang positif.Wawasan tersebut membuat urusan individu dan masyarakat harus dipisahkan sehingga terhindar dari kemungkinan intervensi (campur tangan) pemerintah.Pandangan negatif seperti dikemukakan di atas tidak selalu mengandung makna yang bersifat negative dalam kenyataannya.Kehadiran intervensi pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu memiliki nilai-nilai yang bersifat positif seperti terbukti di kemudian hari.Namun, dalam bingkai negara hukum formal, prinsip pemisahan tugas dan urusan pemerintah seperti dikemukakan di atas tidak relevan dipertahankan dalam konteks kehidupan bernegara.

Pendukung negara hukum formal menyadari manfaat positif keterlibatan pemerintah (negara) dalam urusan dan kehidupan individu warga negara maupun masyarakatdalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Akan tetapi, gagasan pemberian wewenang kepada pemerintah untuk campur tangan (intervensi) dalam urusan dan kehidupan individu maupun masyarakatharus dibatasi berdasarkan undang-undang. Undang-undang dipakai sebagai alat pembenar (legalitas) dan sekaligus sebagai batas-batas campur

tangan (intervensi) pemerintah (negara) dalam urusan dan kehidupan individu warga negara. Kewenangan pemerintah (negara) campur tangan dalam urusan dan kehidupan individu warga negara berdasarkan ketentuan undang-undang sekaligus menghancurkan "tembok pemisah" yang menghalangi "dunia pemerintah" dengan "dunia masyarakat" yang dengan istilah lain disebut *staatsonhouding* yang dipraktikkan dalam negara hukum liberal.Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah dan masyarakat adalah komponen-komponen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraakan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah.Kedua komponen kehidupan bernegara yang disebut di atas memiliki relasi yang memiliki karakteristik yang tidak dikenal dalam bingkai negara hukum liberal.

Perbedaan keempat berkenaan dengan kekuasaan pemerintah dan pertanggungjawaban tindakan pemerintah.Dalam bingkai negara hukum liberal, ruang lingkup aktivitas penguasa (pemerintah) tidak berkaitan atau bersinggungan dengan aktivitas masyarakat sehingga potensi pelanggaran tidak mungkin lahir.Segenap tindakan pemerintah berdasarkan wewenangnya dianggap sebagai tindakan yang tidak berkaitan dengan kehidupan masyarakat sehingga tidak ada akibat hukum tindakan pemerintah terhadap hak dan kebebasan individu.Sebagai konsekuensinya, segenap aktivitas pemerintah (penguasa) tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (bangsa) baik secara moral maupun yuridis.Aktivitas pemerintah (penguasa) tidak perlu diminta pertanggungjawaban secara hukum di hadapan pengadilan karena tidak ada tindakan pemerintah yang berpotensi bersinggungan atau melanggar hak dan kebebasan individu.Legalitas dan keabsahan tindakan pemerintah tidak perlu diuji di depan peradilan jika pemerintah tidak melakukan intervensi yang berpotensi melanggar hak dan kebebasan individu. Sebagai konsekuensinya, pengadilan (peradilan) administrasi yang berfungsi menguji legalitas tindakan pemerintah tidak

diperlukan.Namun, dalam bingkai negara hukum formal, bingkai pemikiran (wawasan) dan prinsip seperti dikemukakan di atas dianggap sudah ketinggalan zaman (usang).Prinsip demikiansudah tidak perlu dipertahankan sesuai dengan perkembangan baru prinsip dan wawasan kehidupan bernegara.Prinsip pemisahan aktivitas dan kekuasaan pemerintah dengan aktivitas masyarakat dianggap ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kebutuhan.Dalam bingkai negara hukum formal, aktivitas dan kekuasaan pemerintah (penguasa) tidak terpisah dari aktivitas masyarakattetapi berkaitan dengan erat.Setiap tindakan pemerintah berdasarkan wewenangnya dapat bersinggungan dengan atau berpotensi melanggar hak dan kebebasan individu.Jika tindakan pemerintah dianggap melanggar hak dan kebebasan individu, tindakan tersebut harus diuji di depan pengadilan (hakim). Tindakan pemerintah harus diuji keabsahan dan kebenarannya di depan hakim (pengadilan) jika dianggap tidak memiliki legalitas (dasar pembenar)sehingga dapat dibatalkan hakim (pengadilan) administrasi.

C.Elemen-elemen Negara Hukum Formal

Gagasan negara hukum formal yang tumbuh dan berkembang sebagai koreksi terhadap negara hukum liberal bersumber dari pemikiran Julius Stahl.Dalam bingkai pemikiran Julius Stahl,negara hukum formal mempertahankan elemen-elemen negara hukum liberal yang diperkenalkan Immanuel Kant.Sebagai konsekuensinya, pemikiran (gagasan) Julius Stahl tentang elemen-elemen negara hukum formal dapat dipandang sebagai antitesanegara hukum liberal.Gagasan Julius Stahl sebagai sumber ilham negara hukum formal dapat dipandang sebagai upaya penulis tersebut mengoreksi dan memperbaiki

gagasan negara hukum liberal Immanuel Kant sesuai dengan konteks dan kebutuhan zaman.Pada sisi lain, gagasan Julius Stahl tentang negara hukum formal sekaligus dapat dipandang sebagai pengembangan negara hukum liberal sebagai kerangka kehidupan bernegara yang bersumber dari gagasan Immanuel Kant.Akan tetapi, negara hukum formal versi J. Stahl memperhatikan aspek formal kehidupan bernegara yang demokratis semata-mata sama seperti negara hukum liberal versi Immanuel Kant. Kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupan bernegara luput dari perhatian negara hukum formal sama seperti negara hukum liberal. Gagasan kedua penulis tentang elemen-elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas memiliki kelemahan yang sama yakni tidak memberi perhatian terhadap kesejahteraan umat manusia sebagai aspek material kehidupan bernegara.

Hakikat negara hukum baik dalam bingkai negara hukum liberal atau negara hukum formal memberikan perhatian hanya kepada elemen-elemen kehidupan yang berkaitan dengan bidang hukum, politik dan ketatanegaarandalam konteks kehidupan bernegara yang demokratis. Kehidupan bernegara yang demokratis merupakan aspek formal kehidupan bernegara yang juga sama penting dengan kesejahteraan umum sebagai aspek material. Kedua aspek kehidupan bernegara yang dikemukakan di atas diharapkan dapat hadir dalam kehidupan bernegara.Kehidupan bernegara yang demokratis bertitik tolak dari atau dikembangkan berdasarkan paradigma hak dan kebebasan individu yang bersifat kodrat.Namun, bingkai kehidupan bernegara yang demokratis lalai terhadap masalah kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).Dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal, kerangka kehidupan bernegara demokratis memberikan perhatian yang besar terhadap aspek politik, hukum dan ketatanegaraan semata-mata. Akantetapi, tidak memberikan perhatian sama sekali terhadap masalah kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum). Kondisi seperti dikemukakan di atas dipraktikkan dalam negara hukum liberaldan negara hukum formal yang

masing-masing bersumber dari gagasan Immanuel KantJulius Stahl. Akan tetapi, Julius Stahl mengembangkan elemen-elemen kerangka kehidupan bernegara demokratis yang berbeda dari Immanuel Kant dengan elemen-elemen sebagai berikut:

> "1.Mengakui dan melindungi hak asasi manusia,
>
> 2.Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*,
>
> 3.Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*),
>
> 4.Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya."[199]

Unsur-unsur negara hukum formal di atas dapat dipandang sebagai prinsip-prinsip yang berfungsi sebagai pedoman kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara ideal pada zamannya. Prinsip-prinsip tersebutdiharapkan dapat berfungsi sebagai instrumen yang memberikan perlindungan bagi hak-hak dan kebebasan individu warga negaramaupun hak-hak asasi manusia.Unsur pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia berkiblat pada kepentingan rakyat dengan tujuan supaya rakyat tidak diperlakukan dengan sewenang-wenang oleh penguasa.Unsur pemisahan kekuasaan dapat dipandang sebagai elemen yang berfungsi membatasi kekuasaan penguasa secara fungsional dan sekaligus mencegah sentralisasi kekuasaan di tangan raja.Sentralisasi kekuasaan di tangan seorang raja atau lembaga harus dicegah karena cenderung melahirkan kekuasaan absolut.Padahal, kekuasaan absolut cenderung melahirkan pemerintah yang menindas dan sewenang-wenang.Unsur asas legalitas merupakan elemen yang berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah dari sudut pandang landasan yuridis (keabsahan) tindakan pemerintah. Setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum supaya tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan di depanhukum (peradilan). Unsur peradilan administrasi dapat

[199]Azhary, *Ibid*., hlm. 46.

dipandang sebagai elemen yang berfungsi membatasi kekuasaan penguasa dari sudut pandang legalitas tindakan pemerintah. Legalitas tindakan pemerintah dapat dipermasalahkan dengan cara menguji tindakan tersebut melalui mekanisme pengujian keabsahan tindakan pemerintah dari segi hukum administrasi. Tindakan hukum pemerintah yang tidak lolos ujidi depan(hakim) peradilan administrasi negara dapat dibatalkan lembaga peradilanadministrasi. Tindakan pemerintah yang tidak lolos dalam pengujian di peradilan administrasi merupakan tindakan pemerintahan yang dianggap tidak memiliki keabsahan (illegal).

Unsur-unsur negara hukum formal membentuk karakteristik sebagai kerangka kehidupan bernegara yang berbeda dari negara hukum liberal.Sebagai kerangka kehidupan bernegara, negara hukum formal adalah tipe negara hukum yang mengembangkan visi-misi menyelenggarakan kehidupan negara yang lebih baik dan lebih demokratis daripada negara hukum liberal.Kerangkakehidupan bernegara tersebut diupayakan diwujudkan dalam realitas dengan memperbolehkan pemerintah melakukan intervensi terhadap urusan dan kehidupan individu warga negara.Akan tetapi, intervensi pemerintah bersifat terbatas karena dapat dilakukan hanya jika sesuai dengan ketentuan undang-undang (asas legalitas).Dari suatu sudut pandang, keterlibatan (intervensi) pemerintah yang terbatas dapat dipandang sebagai awal pertumbuhan benih-benih doktrin “tanggung jawab sosial negara.”Doktrin tanggung jawab sosial negara tersebut berkenaan dengan kedudukan rakyat sebagai sumber kekuasaan penguasa seperti diajarkan dalam doktrin perjanjian masyarakat.Sesuai dengan kedaulatan rakyat, sebagaisumber kekuasaan pemerintah, kepentinganmasyarakat harus diurus pemerintah.Doktrin tersebut berkembang dalam bingkai negara hukum kesejahteraan di kemudian hari.Jika berpedoman pada wawasan yang dikemukakan di atas, negara hukum formal dapat dipandang sebagai kerangka (bingkai) kehidupan bernegara yang menyemai

benih-benih doktrin tanggung jawab sosial negara.Namun, implementasi “benih-benih” doktrin tanggung jawab sosial negara dalam negara hukum formal diatur secara ketat dalam undang-undang.Benih-benih “tanggung jawab sosial negara” yang bersifat terbatas dapat dianggap sebagai paradigma baru praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara yang tidak dikenal negara hukum liberal.Untuk mencegah pelanggaran hak dan kebebasan individu, undang-undang mengatur batas-batas intervensi pemerintah dalam kehidupan individu warga negara.Batas-batas yang diatur dalam undang-undang tersebut tidak boleh dilanggar pemerintah.Intervensi pemerintah dalam kehidupan individu diharapkan dapat menghadirkan kemakmuran masyarakat dan individu dengan lebih merata kepada segenap lapisan masyarakat.Pandangan di atas bertitik tolak dari sudut pandang kesejahteraan individu sebagai tujuan negara hukum formal dalam bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang dianggap ideal.

Keterlibatan pemerintah dalam urusan individu warga negara seperti dikemukakan di atas memiliki bergai macam makna bergantung pada sudut pandang.Dari sudut pandang politik dan ketatanegaraan, keterlibatan pemerintah yang terbatas tidak boleh ditafsirkansebagai perwujudan (pencerminan) “tanggung jawab sosial negara” terhadap masyarakat (bangsa).Paradigma “tanggung jawab sosial negara”belum dikenal dalam negara hukum formal baik dalam aspek politik, hukum maupun ketatanegaraan.Keterlibatan pemerintah dalam urusan individu yang diatur dalam undang-undang mengandung makna sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak individu warga negaradalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan.Alasan yang tepat untuk meneguhkan pendapat di atas adalah sebagai berikut.Pengaturan keterlibatan pemerintah dalam urusan kehidupan individu warga negara yang bersifat terbatas sesuai dengan ketentuan undang-undang adalah bentuk

pembatasan campur tangan (intervensi) pemerintah terhadap hak dan kebebasan individu.Pembatasan perlu dilakukanuntuk menghindari dampak negatif yang mungkin terjadi seperti kesewenang-wenangan dan penindasanpenguasa terhadap hak-hak individu warga negara.Azhary mengemukakan komentar tentang karakteristik negara hukum formal sebagai berikut:

> "Dari keempat unsur Negara Hukum Formal yang dikemukakan Stahl ini dapatlah ditarik kesimpulan bahwa negara hukum (maksudnya:*negara hukum formal . . . pen*.) bertujuanuntuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang."[200]

Unsur pertama negara hukum formal adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.Hak asasi manusia adalah hak kodrat yang melekat kepada manusia sejak manusia dilahirkan dan ditetapkan dalam konstitusi serta tidak dapat dicabut (dialienasikan) dari manusia sesuai dengan sifat-hakikat dan martabat manusia.Unsur hak-hak asasi manusia diadopsi dari gagasan John Lockeyang kemudian berkembang menjadi salah satu elemen negara hukum liberal dan negara hukum formal.Unsur pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia menegaskan suatu prinsip yang penting dalam kehidupan bernegara yakni sebagai berikut. Sebagai subjek hukum, individu memilikihak kodrat yang tidak dapat dicabut penguasa jika individu bertentangan dengan (kekuasan) penguasa. Prinsip kedudukan individu sebagai subjek hukum yang bersifat otonom (mandiri) di hadapan penguasa belum dikenal dalam berbagai tipe negara pada masa lalu terutama tipe negara absolut.Sebelum kelahiran tipe negara hukum sebagai kerangkakehidupan bernegara yang demokratis, setiap individu wajib patuh kepada penguasa karena individu dianggap sebagai objek yang tidak memiliki hak hukum dan hak moral menentang penguasa yang sewenang-wenangseperti dalam negara absolut dan negara polisi.Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan

[200]*Ibid.*, pada hlm. 47.

komentar mengenai keadaan umat manusia sebelum era negara hukum sebagai berikut "Sang penguasa dipandang sebagai sesuatu yang sakral yang senantiasa melindungi warga masyarakat. Karena itu ia(*maksudnya:sang raja . . . pen.*) wajib didengar, dipatuhi perintahnya dan dipenuhi keinginannya oleh setiap warga masyarakat."[201]Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan komentar lebih lanjut sebagai berikut "Dalam sistem negara patrimonial (*yakni tipe negara absolut sebelum kelahiran negara hukum . . . pen.*) hampir serupa dengan bentuk masyarakat *patrimonial primitif*, kewajiban warga masyarakat adalah memelihara dan memenuhi kebutuhan material penguasa."[202]Dalam tipe negara patrimonial seperti tercermin dalam kutipan di atas, individu hanya memiliki kewajiban tanpa hak terhadap penguasa.

Unsur pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai elemennegara hukum formal sangat penting ditegaskan dalam undang-undang dasar (konstitusi).Pengaturan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi berfungsi sebagai bukti pengakuan penguasa terhadap hak-hak tersebut.Selain itu, pengaturan tersebut sekaligus dapat dipandang sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia dalam praktik penyelenggaraan negara.Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia memberikan jaminan kebebasan secara konstitusional bagi setiap individu dalam bidang politik, ketatanegaraan dan hukum.Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sekaligus menegaskan sifat pembatasan kekuasaan pemerintah terhadap individuwarga negara sehingga individu dapat terhindar dari tindakan sewenang-wenang dan penindasan akibat penyalahgunaan wewenang penguasa.Berdasarkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi, setiap individu warga

---

[201]Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta, 1988), hlm. 81.

[202]*Ibid.*, hlm. 79-80.

negara memiliki hak dan kedudukan hukum (*legal standing*) yang kuat dalam entitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara di hadapan penguasa (pemerintah).

Unsur kedua negara hukum formal adalah pemisahan kekuasaan berdasarkan doktrin *TriasPolitica*Montesquieu.Unsurtersebutbertujuan mencegah sentralisasi kekuasaan di tangan seorang raja (lembaga negara) karena sentralisasi kekuasaan cenderung melahirkan kekuasaan yang absolut. Kekuasaan penguasa yang absolut harus dicegah karena berpotensi melahirkan pemerintah(penguasa) yang sewenang-wenang yang pada gilirannya dapat mengakibatkan penindasan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia. Unsur kedua negara hukum formal tersebut dengan jelas mengadopsi gagasan Montesquieu tentang doktrin pemisahan kekuasaan negara seperti sudah diperbincangkan pada bagian lain. R.H. Jones menjelaskan pandangan Montesquieu tentang makna penting *Trias Politica*sebagai berikut:

> "There can no liberty when the legislative and executive powers are jointed in the same person or body of lords because it to be feared that the monarch or body will make tyrannical laws to be administered in tyrannical way. Nor is there any liberty if the judiary power is not separated from the legislative and executive power." (Kemerdekaan tidak ada jika kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi satu pada orang atau lembaga kerajaan karena ditakutkan bahwa kerajaan atau organnya akan membentuk hukum yang tiranis yang diterapkan dengan cara tiranis.Demikian pula tidak adakebebasan jika kekuasaan judisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif.")[203]

Pemisahan kekuasaan seperti diajarkan Montesquieu adalah salah satu cara(metode) yang ditempuh umat manusia supaya dapat mencapai masyarakat yang bebas (merdeka).[204]Doktrin pemisahan kekuasaan bertitik tolak dari suatu pengandaian.Jika

[203]R.H. Jones, *Constitutional and Administrative Law* (London, 1968), hlm. 12.

[204]Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia* (Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang, 1990), hlm. 59.

kekuasaaan dipustakan dalam satu organ negara akan dihasilkan kekuasaan yang absolut dengan berbagai yang bersifat negatif. Akan tetapi, jika kekuasaan negara dipisahkan (didistribusikan) kepada berbagai organ negara, umat manusia diharapkan akanterhindar dari ekses negatif kekuasaan absolut yakni kesewenang-wenangan dan penindasan. Jika manusia terhindar dari efek negative kekuasaan absolut, individu umat manusia akan dapat hidup dengan tenang, tenteram dan damai dalam bingkai kehidupan bernegara idealyakni kehidupan bernegara yang demokratis. Jalan pikiran seperti dipaparkan di atas menjadi salah satu pokok pendirian (prinsip) negara hukum formal sebagai kerangka kehidupan bernegara ideal.Pemisahan kekuasaan meliputiketiga cabang kekuasaan negara.*Pertama*, pemisahan kekuasaan harus dilakukan di antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.[205]*Kedua*, pemisahan kekuasaan harus dilakukan juga di antara kekuasaan judisial (kekuasaan badan peradilan) dengan kekuasaan legislatif.[206]*Ketiga*, pemisahan kekuasaan harus dilakukan juga antara kekuasaan judisial dengan kekuasaan eksekutif.

Unsur ketiga negara hukum formal adalah pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).Unsur tersebut adalah satu satu pokok pendirian (prinsip) kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yangmenopang negara hukum formal.Kehadiran asas legalitas sebagai unsur negara hukum formal tidak terlepas dari kelemahan negara hukum liberal yang diperbincangkan pada bagian lain. Asas legalitas sebagai unsur (elemen)negara hukum formal yang membatasi tindakan pemerintahdalam praktik penyelenggaraan negara bertumpu pada landasan falsafah hukum kodrat.Pengaruh

---

[205]*Ibid.*, hlm. 59.

[206]*Ibid.*

filsafat hukum kodrat terhadap asas legalitas dapat diketahui dari pandangan tokoh-tokoh yang menggagas dan memberikan kontribusi terhadap perkembangan asas legalitas sebagai salah satu asas hukum penting dalam bingkai kehidupan bernegara yang disbeut negara hukum formal.Ada beberapa tokoh yang dapat disebut sebagai aktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan asas legalitas.Tokoh-tokoh yang terlibat "membidani" kelahiran asas legalitas sebagai salah satu prinsip negara hukum formal antara lain adalah John Locke, Jean Jacques Rosseau, Montesquieu, David Hume, Cesare Beccaria. Secara garis besar, tokoh-tokoh tersebut memiliki jalan pikiran yang hampir samadalam menolak kekuasaan raja yang absolut berdasarkan doktrin hukum alam (falsafah hukum alam).Meskipun pandangan para tokoh aliran hukum kodrat bervariasi tetapi masing-masing tokoh memberikan kontribusinya terhadap kelahiran dan perkembangan asas legalitas dalam bingkai negara hukum formal sesuai dengan ajaran para tokoh tersebut.[207]Dalam konteks realitas praktik penyelenggaraan negara, kontribusi para tokoh yang disebut di atas terhadap perkembangan asas legalitas menghasilkan kondisi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih baik pada zaman sekarang.

Menurut penulis, ada dua fungsi utama asas legalitas sebagai elemen negara hukum formal yakni (1) membatasi kekuasan penguasa (pemerintah) dan (2) melindungi hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia.Kedua aspek asas legalitas tersebut berkaitan dengan erat ibarat dua sisi dari mata uang yang sama.Pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) berkorelasi positif dengan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Jika pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar karena

[207] Tokoh-tokoh aliran hukum kodrat yang berpengaruh terhadap pertumbuhan dan perkembangan asas legalitas yang dapat disebut antara lain adalah John Locke, Montesquieu, Jean Jacques Rosseau, David Hume, Francois Bacon dan Cesare Beccaria.

pembatasan kekuasaan yang bersifat terbatas, pembatasan kekuasaan yang bersifat terbatas tersebut akan membuka peluang yang semakin besar terhadap potensi dan kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan yang berakibat negatif terhadap hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Semakin besar potensi dan kemunginan terjadi penyalahgunaan akan semakin besar kemungkinan pelanggaran hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Namun, jika kekuasaan pemerintah dapat dibatasi dengan efektif, pembatasan kekuasaan tersebut akansemakin memperkecil potensi kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan. Semakin kecil potensi penyalahgunaan kekuasaan, kondisi tersebut akanberkorelasi positif terhadap perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Semakin efektif kekuasaan pemerintah dapat dibatasi akan semakin besar derajat perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia.

Sebagai salah satu pokok pendirian, asas pemerintah berdasar atas undang-undang berfungsi sebagai sarana (instrumen) yuridis membatasi campur tangan (intervensi) pemerintah dalam kehidupan individu warga negara.Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah memiliki kewenangan melakukan campur tangan (intervensi) dalam urusan (kehidupan) pribadi warga negara tetapi bersifat terbatas. Campur tangan (intervensi) pemerintah yang terbatas diperbolehkan sesuai dengan atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Dalam hal yang dikemukakan di atas, undang-undang berfungsi sebagai sarana (instrumen) yang memberikan keabsahan (legalitas) terhadap campur tangan (intervensi) pemerintah dalam kehidupan individu karena tanpa undang-undang pemerintah tidak dapat melakukan intervensi.Namun, legalitas berdasarkan undang-undang tersebut sekaligus merupakan pembatasan intervensi pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu sebagai bagian dari perlindungan hak dan kebebasan individu warga negara.Wewenang yang

diberikan kepada pemerintah untuk campur tangan dalam kehidupan individu berdasarkan undang-undang membuat fungsi undang-undang menjadi instrumen kehidupan bernegara yang sangat penting dalam bingkai negara hukum formal.Peranan undang-undang sebagai landasan hukum tindakan pemerintah dalam melakukan campur tangan (intervensi) terhadap hak dan kebebasan individu warga negara adalah sangat penting dalam kehidupan bernegara untuk mencegah tindakan pemerintah yang berpotensi melanggar hak dan kebebasan individu.

Sebagai konsekuensi kedudukan dan peran strategis undang-undang, badan legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang merupakan lembaga negara yang berfungsi sebagai motor penggerak pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara melalui (dengan berdasarkan) undang-undang dalam bingkai negara hukum formal. Tanpa undang-undang yang dibentuk badan legislatif sebagai landasan legalitas, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan intervensi terhadap kehidupan individu warga negara dalam penyelenggaraan negara. Dari suatu sudut pandang, badan legislatif dapat dipandang juga sebagai motor penggerak perkembangan hukum positif berdasarkan fungsinya sebagai badan pembentuk undang-undang dalam bingkai negara hukum formal. Organ negara lain yakni pemerintah (badan eksekutif) menjabarkan ketentuan undang-undang supaya undang-undang dapat diterapkan dalam peristiwa konkrit. Selain itu, pemerintah juga ikut membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan wewenang delegasi. Pada sisi lain, badan judisial (lembaga peradilan) berfungsi sebagai pelaksana undang-undang terhadap kasus (peristiwa konkrit). Akan tetapi, dalam hal tertentu, badan judisial memiliki kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan meskipun wewenangnya tidak sebesar wewenang legislatif badan eksekutif.

Asas legalitas memiliki sisi positif yakni memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi hak dan kebebasan individu warga negara.Dari sudut pandang sisi positif, pemerintah tidak diperbolehkan melakukan tindakan terhadap hal atau peristiwa tertentu jika tidak ada undang-undang yang mengatur peristiwa tersebut sesuai dengan asas legalitas berdasarkan undang-undang.Pembatasan demikian dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi hak-hak individu warga negara.Dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum, asas legalitas berfungsi melindungi hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dengan cara melakukan pembatasan campur tangan (intervensi) dan kekuasaan pemerintah (penguasa/negara) dalam kehidupan bernegara.[208]Pembatasan intervensi (kekuasaan) pemerintah dalam kehidupan (urusan) individu warga negara memiliki kontribusi dan korelasi positif terhadap derajat perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Akan tetapi, kehadiran asas legalitas dalam kehidupan bernegara dalam negara hukum formal mengandung dan mengundang risiko serta konsekuensi terhadap kebebasan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara.Asas legalitas memiliki sisi negatif jika dikaitkan dengan kebebasan pemerintah.Kekuasaan pemerintah yang diikat berdasarkan undang-undang merupakan pembatasan kekuasaan.Pembatasan kekuasaan pemerintah yang terlampau ketat dan kaku membuat pemerintah tidak memiliki ruang kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri dalam kondisi tertentu.Sebagai akibatnya, pemerintah harus menjadi "penonton yang baik" dalam hal terjadi peristiwa yang belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan).Keadaan demikian terjadi jika pemerintah tunduk dan patuh

[208]Deni Setyo Bagus Yuherawan, *Dekonstruksi Asas Legalitas Hukum Pidana, Sejarah Asas Legalitas dan Gagasan Pembaharuan Filosofis Hukum Pidana* (Malang, 2014), hlm. 66).

terhadap undang-undang secara kaku dan formal.Dalam kondisi demikian, pemerintah tidak diperbolehkan campur tangan (intervensi) jika tidak ada undang-undang sebagai dasar hukum yang mengatur hal tersebut.Dalam kondisi seperti dikemukakan di atas, pemerintah yang bersifat pasif dengan alasan patuh terhadap asas legalitas berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.

Asas legalitas sebagai salah satu elemen dan sekaligus soko guru (tiang penopang) negara hukum formal mencakup bidang hukum yang luaskarena meliputi semua bidang hukum.Asas legalitas tidak hanya dikenal dalam lingkungan hukum administrasi tetapi juga hukum pidana dan praktik pidana.Dalam konteks hukum pidana dan praktik pidana, Deni Setyo Bagus mengemukakan komentar sebagai berikut:

> ". . . Asas Legalitas telah menjadi pondasi hukum pidana dan peradilan pidana, dimana hukum pidana dan peradilan pidana harus didasarkan pada undang-undang pidana.Hukum Pidana dan peradilan pidana yang didasarkan pada undang-undang pidana selalu dalam konteks perlindungan kepentingan warga negara dengan membatasi kekuasaan penguasa dan hakim.[209]

Secara historis, sebagai salah satu elemen (unsur) negara hukum formal, asas legalitas dalam hukum pidana dan hukum administrasi negara berfungsi membatasi kekuasaan penguasa. Pada kedua bidang hukum tersebut, asas legalitas berfungsi untukmembatasi kekuasaan(intervensi) pemerintah (negara) terhadap campur tangan hak dan kebebasan individu warga negara. Akan tetapi, ada perbedaan makna asas legalitas pada kedua bidang hukum.Perbedaan tersebut terletak pada penekanan makna dan spektrum wilayah keberlakuan asas legalitas pada masing-masing bidang hukum pidana dan hukum administrasi negara.Dalam bidang hukum pidana, pengertian asas legalitas bersifat sempit dan terbatas karena asas legalitas mengandung makna sebagai legalitas berdasarkan undang-

[209]*Ibid.*, hlm. 41.

undang seperti tercermin dalam asas *"nullum delictum nulla poena sine previa lege poenali."*Dalam bidang hukum pidana, asas legalitas (*wetmatigeheid van bestuur*) berfungsi sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan hakim (badan peradilan)ketika menetapkan vonis dalam suatu kasus (perkara). Setiapvonis yang dijatuhkan hakim kepada para pelaku kejahatan(pelanggaran) harus berdasarkan dan berpedoman pada undang-undangsupaya tidak terjadi proses peradilan yang sewenang-wenang. Pada saat hakim memutus sengketa (kasus), hakim tidak boleh berlaku sewenang-wenang karena vonis dapat dijatuhkan dalam batas-batas yang ditentukan undang-undang sebagai dasar hukumnya.Semua keputusan hakim (vonis) harus berpedoman pada ketentuan undang-undang.Batas-batas diskresi hakim ketika menetapkan vonis dalam perkara pidana dibatasi undang-undang secara ketat dan kaku.Hakim tidak boleh melanggar ketentuan undang-undang ketika menetapkan vonis (hukuman) dalam perkara pidana.Dalam suatu kasus, putusan *ultra petita* adalah putusan yang tabu dilakukan hakim dalam hukum pidana. Pembatasan kekuasaan hakim (badan peradilan) yang bersifat formal dan kaku berdasarkan undang-undang seperti dikemukakan di atas bertujuan untuk menghindari proses peradilan yang tidak adil dan sewenang-wenang. Dalam catatan sejarah, proses peradilan yang sewenang-wenang pernah terjadi pada masa *encient rezime* di Perancis dalam bingkai kekuasaan raja yang absolut.

Asas legalitas yang diperbincangkan pada bagian ini adalah asas legalitas dalam hukum administrasi negara dan bukan hukum pidana.Dalam bidang hukum administrasi negara, pengertian asas legalitas bersifat luas dan luwes karena legalitas tidak hanya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*) tetapi juga legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*).Sebagai konsekuensinya.perbincangantentang asas legalitas dalam perspektif hukum administrasi

negara sedikit berbeda dari hukum pidana yakni dari segi titik fokus (optik)dan ruang lingkup maknanya. Penekanan makna asaslegalitas dalam konteks hukum administrasi dapat dilihat dari 2 (dua) sudut pandang.*Pertama*, sudut pandang yang berkaitan dengan aspek historis (sejarah) pertumbuhan dan perkembangan asas legalitas sebagai asas hukum yang penting dalam hukum administrasi.Sebagai asas hukum, kelahiran asas legalitas tidak lepas dari praktik perekonomian dalam bingkai negara hukum liberal dengan prinsip *leissez faire laissez passer* yang liberal-individual dalam sistem perekonomian kapitalis.Perbincangan asas legalitas dari sudut pandang pertama berkaitan dengan dimensi tanggung jawab sosial negara yang justru ditentang para pendukung liberalisme klasik yang mendominasi perekonomian pada era negara hukum liberal.*Kedua*, sudut pandang yang berkenaan dengan pemaknaan asas legalitas dalam hubungan dengan dimensi politik, hukum dan ketatanegaraan.Dalam konteks dimensi asas legalitas yang kedua yang disebut di atas, makna asas legalitasberkaitan dengan upaya pembatasan kekuasaan (intervensi) pemerintah terhadap hak dan kebebasan individu warga negaradalam praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara.Pembatasan kekuasaan (intervensi) pemerintah perlu dilakukan karena kekuasaan pemerintah bersinggungan (bersentuhan)dengan hak dan kebebasan individu warga negarayang mesti dilindungi dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.

Dari perspektif historis, kelahiran asas legalitas tidak terlepas dari perkembangan negara hukum liberal yang melarang pemerintah terlibat dalam urusan (kehidupan)individu warga negara.Prinsip tersebut kemudian ditinggalkan ketika umat manusia memasuki kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formal.Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah diberi wewenang campur tangan (intervensi) dalam urusan

(kehidupan)individu warga negarameskipun terbatas sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dari perspektif historis, asas legalitas dalam hukum administrasi negara justru merupakan asas (prinsip)yang "memberikan peluang" atau "membuka pintu masuk" bagi pemerintah melakukan campur tangan dalam urusan individumeskipun bersifat terbatas yang justru dilarang dalam negara hukum liberal.Keberadaan asas legalitas sebagai unsur negara hukum formal tidak terlepas dari latar belakang ekses negatif praktik perekonomian negara hukum liberal berdasarkan liberalisme-kapitalisme klasik seperti sudah dikemukakan pada bagian sebelum bagian ini.Dalam bingkai negara hukum liberal, para liberalis-kapitalisklasik memperbolehkan setiap orang berusaha meraih kemakmuran dan kesejahteraan pribadi tanpa perlu memperhatikan (memperdulikan)nasib orang lain. Liberalisme-kapitalisme klasik tumbuh dan berkembang dengan suburkarena didukung oleh prinsip alienasi (non-intervensi) pemerintah dalam urusan (kehidupan) pribadi warga negara.Praktik ekonomiliberalis-kapitalis klasik tersebut mengalienasi dan sekaligus "mengharamkan" pemerintah terlibat dalam urusan dan kehidupan individu warga negara.

Jika ditinjau dari sudut pandang politik, hukum dan ketatanegaraan, sebagai elemen negara hukum formal, asas legalitas dapat dipandang sebagai prinsip yang membatasi campur tangan (intervensi)pemerintah dalam urusan (kehidupan) pribadi warga negara.Dalam lapangan hukum pidana, asas legalitas membatasi kekuasaan hakim (badan peradilan) ketika menghukum seorang terdakwa.Akantetapi, dalam hukum administrasi negara, asas legalitas membatasi kekuasaan (intervensi) pemerintah terhadap urusan dan kehidupan individu dalam praktik penyelenggaran negara dan kehidupan bernegara.Dalam hukum pidana dan hukum administrasi negara, fungsi asas legalitas membatasi kekuasaan pemerintah dan badan peradilan adalah sama tetapi berbeda ruang lingkup wilayah cakupan kekuasaan yang

dibatasi. Dalam hukum administrasi negara, asas legalitas berfungsi membatasi ruang lingkup wilayah kekuasaan eksekutif (pemerintah)terhadap wilayah kehidupan individu warga negara.Namun, dalam konteks hukum pidana, asas legalitas berfungsi membatasi ruang lingkup wilayah kekuasaan judisial (kekuasaan hakim/badan peradilan) terhadap wilayah kehidupan pribadi dalam suatu kasus (sengketa).

Dalam hukum pidana,asas legalitas memiliki ruang lingkup makna yang lebih terbatas daripada makna asas legalitas dalam hukum administrasi.Asas legalitas yang diperbincangkan pada bagian ini berkaitan dengan hukum administrasi sehingga optik (titik fokus) perbincangan bertitik tolak dari sudut pandang hukum administrasi.Asas legalitas (asas *wetmatigheid van het bestuur*) adalah salah satu asas yang dijunjung tinggi setiap negara hukum.[210]Sikap menjunjung tinggi asas legalitas bertitik tolak dari fungsi dan manfaat asas legalitas memberikan perlindungan hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia.Dalam hubungan dengan perbincangan di atas, Indroharto mengemukakan pandangannya mengenai fungsi asas legalitas dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dengan bertitik tolak dari hakikat pengertian asas legalitas yang mencerminkan prinsip yang terkandung dalam asas legalitas tersebut yakni sebagai berikut:

> "Asas (legalitas . . . pen.) tersebut mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya."[211]

---

[210]Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Op. cit.,* hlm. 83.

[211]*Ibid.*

Secara historis, fungsi awal asas legalitas seperti dipraktikkan di negara-negara Eropa Barat bersifat sempit dan terbatas yakni berkaitan hanya dengan usaha untuk melawan hak-hak raja dalam pemungutan pajak kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan.[212] Rakyat berhak menolak pemungutan pajak atas nama raja jika aspirasi dan kepentingan rakyat tidak terwakili dalam lembaga perwakilan. Akan tetapi, seiring dengan perkembangan zaman, pemaknaan dan ruang lingkup jangkauan fungsi asas legalitas dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara bertambah luas. Indroharto mengemukakan komentar tentang hal tersebut sebagai berikut "Sekarang, pengertian asas tersebut (*maksudnya: asas legalitas . . . pen.*) meluas sampai mengenai semua wewenang dari aparat-aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakatdi tingkat manapun."[213] Komentar Indroharto di atas mencerminkan perluasaan makna dan ruang lingkup fungsi asas legalitas yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah. Dari sudut pandang yuridis (hukum administrasi), segenap tindakan aparat pemerintah harus diuji dengan asas legalitas untuk menilai keabsahan (legalitas) tindakan tersebut.Tindakan pemerintah yang tidak lolos dalam ujian di depan hakim (pengadilan) dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang.

Perluasan makna dan ruang lingkup fungsi asas legalitas menghasilkan 2 (dua) varian asas legalitas dalam praktik penyelenggaraan negara.Pada awal pertumbuhan asas legalitas, karakteristik asas legalitas sebagai asas hukum adalah asas legalitas berdasarkan undang-undang dalam arti formal (*wetmatigheid van bestuur*).Asas legalitas berdasarkan undang-undang (dalam arti formal)mencerminkan asas hukum yang bersifat formal dan kaku. Alasannya, asas legalitas berdasarkan undang-undang membatasi ruang lingkup wewenang dan tindakan aparat pemerintah dengan undang-undang dalam arti formal.Aparat pemerintah

---

[212]*Ibid.*

[213]*Ibid.*

tidak dapat bertindak tanpa landasan undang-undang (dalam arti formal).Moh. Mahfud MD mengemukakan komentar berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut "Dalam . . . . . negara hukum formal ini, pemerintah bersikap pasif hanya menjadi . . . pelaksana keinginan masyarakat yang diperjuangkan secara liberal . . . ."[214]Dalam perkembangan lebih lanjut, varian asas legalitas yang baru berkembang yakni legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*) yang luas dan luwes (fleksibel).Varian asas legalitas berdasarkan hukum memiliki makna yang lebih luas dan sifat yang luwes.Legalitas berdasarkan hukum bukan hanya berpedoman pada undang-undang tetapi segenap peraturan perundang-undangan yang mencakup peraturan yang dibentuk pemerintah (hukum administrasi negara otonom).

Perkembangan varian asas legalitas dengan wawasan yang baru seperti dikemukakan di atas adalah perkembangan yang tidak dapat dicegah sebagai konsekuensi perkembanganzaman dan berbagai aspek kehidupan umat manusia.Jika masyarakat berkembang, keterlibatan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan individu warga negara ikut berkembang sehingga perlu semakin banyak aturan yang dibentuk badan legislatif maupun badan eksekutif (pemerintah).Perluasan makna dan ruang lingkup jangkauan asas legalitas tersebut didorong oleh berbagai faktor penyebab. Akan tetapi, faktor penyebab utama utama yang mendorong perkembangan varian asas legalitas yang baru yang dikemukakan di atas antara lain adalah faktor (1) perkembangan ruang lingkup tugas pemerintah, (2) peningkatan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, (3) perkembangan doktrin konstitusionalisme, (4) perkembangan pemahaman terhadap doktrin negara hukum kesejahteraan dan (5) pergeseran

---

[214]Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Jakarta, Rineka Cipta 2000), hlm. 130.

kekuasaan legislatif dari badan legislatif kepada badan eksekutif.Ada berbagai macam faktor penyebab yang dapat ditambahkan tetapi faktor-faktor tersebut tidak dibicarakan pada bagian ini karena bukan merupakan titik fokus pembicaraan.

Unsur keempat negara hukum formal adalah peradilan administrasi. Peradilan administrasi adalah lembaga peradilan yang berwenang mengadili tindakan pemerintah yang diduga melanggar hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.Tindakan pemerintah yang dapat diuji adalah tindakan (perbuatan) yang melanggar hokum atau melanggar hak-hak warga negara.Tindakan tersebutdapat digugat di pengadilan administrasi dengan tujuan untuk membatalkan tindakan (keputusan) pemerintah yang berkaitan.Pembatalan tindakan (keputusan) pemerintah berdasarkan keputusan peradilan administrasinegara merupakan tindakan yang bertujuan mencegah kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan wewenang.Gugatan yang diajukan terhadap pemerintah di pengadilan administrasi negara mengandung arti sebagai bentuk pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemerintah terhadap masyarakat dari segi hukumadministrasi melalui mekanisme peradilan administrasi negara.Peradilan administrasi negara adalah elemen negara hukum formal yang berfungsi sebagai instrumen membatasi kekuasaan (tindakan) pemerintah (penguasa). Namun, sebagai instrumen pembatasan kekuasaan, peradilan administrasi negara memiliki karakteristik yang berbeda dari elemen negara hukum formal yang lain yakni pemisahan kekuasaan, pengakuan hak-hak warga negara dan hak asasi manusia dan asas legalitas yang juga berfungsi sebagai sarana (alat/instrumen)untuk membatasi kekuasaan (tindakan) pemerintah.

Sebagai instrumen pembatasan kekuasaan dan tindakan pemerintah, peradilan administrasi adalah instrumen hukum represif.Peradilan administrasi negara menjalankan fungsi represif yang bertujuan menindak tindakan hukum pemerintah yang melanggarhak-

hak asasi atau hak-hak warga negara.Tindakan pemerintahan dapat dibatalkan peradilan administrasijika dalil-dalil yang diajukan penggugat (warga negara) diterima hakim peradilan administrasi.Berdasarkan fungsi represif, peradilan administrasi dapat dipandang sebagai instrumen yang berfungsi melakukan koreksi terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak warga negara atau hak-hak asasi manusia. Tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak asasi atau hak-hak warga negara dibatalkan pengadilan administrasi dan memerintahkan pejabat yang lebih tinggi dari pejabat yang mengeluarkan keputusan mencabut keputusan yang dibatalkan peradilan administrasi.Pembatalan tindakan (keputusan) pemerintah dapat disertai dengan perintah ganti rugi atau tanpa membayar ganti rugi kepada korban (pihak) yang dilanggar hak-haknya oleh keputusan (tindakan) pemerintah yang dibatalkan pengadilan administrasi.Pembatalan keputusanhukum pemerintah yang dilakukan badan peradilan sekaligus menunjukkan mekanisme kontrol yuridis dari kekuasaan judisial terhadap kekuasaan eksekutif.

Karakteristik fungsi peradilan administrasi administrasi sebagai instrumen pembatasan kekuasaan (tindakan pemerintah) berbeda darielemen negara hukum formal yang lainmeskipun sama-sama berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa). Ketiga unsur negara hukum formal yang sudah diperbincangkan menjalankan fungsi sebagai alat membatasi kekuasaan pemerintah yang bersifat preventif.Masing-masing unsur negara hukum formal melakukan fungsi sebagai instrumen membatasi kekuasaan pemerintah dengan cara dan optik perhatian yang berbeda.Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi dan hak-hak warga negara berfungsi sebagai sarana membatasi kekuasaan pemerintah dengan modus (cara) menegaskan "*legal standing"*(kedudukan hukum) individu warga negara sebagai subjek hukum yang memiliki hak yang berasal bukan dari pemberian pemerintah

(penguasa). Akan tetapi, hak kodratumat manusia sebagai sumber kekuasaan dan legitimasi kekuasaan pemerintah (penguasa).Sebagai instrumen pembatasan kekuasaan pemerintah,pemisahan kekuasaanmenitikberatkan perhatianpada cara(metode) pengorganisasian kekuasaan negara untuk mencegah kekuasaan pemerintah yang absolut. Kekuasaan pemerintah yang absolut harus dicegah karena membuka peluang kehadiran rezim pemerintahan otoriter dan sewenang-wenangyang berakibat pada hak dan kebebasan individu warga negara.Sebagai instrumen pembatasan kekuasaan pemerintah,asas legalitasmenitikberatkan perhatianpada pembatasan ruang lingkup kekuasaan dan tindakan pemerintah sehingga pemerintah tidak dapat melakukan intervensi (campur tangan) dalam urusan individu jika dilarang undang-undang.Keseluruhan unsur negara hukum formal dapat dipandang sebagai elemen pembatasan kekuasaan pemerintah dalam bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara hukum demokratis dengan tujuan mencegah kesewenang-wenangan dan penindasan hak-hak asasi dan hak-hak warga negara dalam bingkai negara hukum formal.

Apakah negara hukum formal memiliki kelemahan sebagai kerangka kehidupan bernegara demokratis?Sebagai bingkai kehidupan bernegara, negara hukum formal mempunyai kelemahan seperti negara hukum liberal sehingga perlu dikoreksidemi perubahan yang lebih baik.Salah satu kelemahan negara hukum formal berkenaan dengan pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa)yang bersifat kaku berdasarkan undang-undang.Pembatasan kekuasaan yang formal dan kaku tersebut berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yakni kepastian hukum.Akan tetapi, pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) yang bersifat formal dan kaku justru membuat pemerintah tidak dapat bersikap luwes (fleksibel) dalam

penyelenggaraan kesejahteraan rakyat sebagai aspek material kehidupan bernegara.Pembatasan kekuasaan yang kaku membuat pemerintah menjaditidak aktif dan tidak responsive memberikan rensponsterhadap perubahan-perubahan yang cepat dan tiba-tiba.Negara hukum formal yang masih berpedoman pada sistem perekonomianberkarakter liberalis-kapitalisyang tetap memberikan kedudukan dominan bagi golongan borjuis-liberal sehingga persaingankepentingan dalam perekonomian tetap memberikan keuntungan bagi golongan liberal.Sebagai akibatnya, ketimpangan kemakmuran antara mayoritas rakyat miskin dengan minoritas golongan borjuis-liberal yang kaya raya seperti terjadi pada negara hukum liberal juga terjadi dalam negara hukum formal. Azhary mengemukakan komentar mengenai hal tersebut sebagai berikut:

> "Sayang, Stahl hanya mengutamakan aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal.Dan hasilnya hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja. Dalam pencapaian kemakmuran, sistem penyelenggaraan ekonomi Liberal memberikan kesempatan untuk bersaing secara bebas, siapa yang kuat dia yang menang untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat."[215]

Keterikatan pemerintah pada undang-undang yang bersifat kaku dan formal sesuai dengan asas legalitas yang berdasarkan undang-undang sebagai soko guru negara hukum formal adalah salah satu kelemahan negara hukum formal.Kelemahan tersebut berdampak negatif terhadap kemakmuran (kesejahteraan) rakyat.Dalam bingkai negara hukum moderen, pemerintah tidak boleh terikat secara kakupada undang-undangkarena pemerintah membutuhkan keleluasaan untuk bertindak supaya dapat memberikan respons terhadap perkembangan masyarakat yang berlangsung dengan cepat.Perubahan dan perkembangan masyarakat yang cepat membuat pemerintah harus memiliki ruang kebebasan yang memadai

[215] Azhary, *Ibid*., hlm. 47.

supaya tugas-tugas pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik atas dasar inisiatif sendiri. Sudargo Gautama mengemukakan komentar dengan tepat berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut:

> "Untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan sempurna, maka penguasa sekarang sangat memerlukan kemerdekaan bergerak.Untuk pemeliharaan kesejahteraan umum, badan penyelenggara penguasa ini, yang lazimnya disebut "administrasi," memerlukan kebebasan bertindak.Segala sesuatu tentu dalam batas-batas patokan yang dalam garis besar telahditentukan undang-undang.Akan tetapi, undang-undang ini tidak dapat mengatur segala hal sampai sedalam-dalamnya dan seluas-luasnya.Kepada badan penyelenggara harus diberikan kelonggaran bertindak."[216]

Negara hukum formal justru tidak memberikan kebebasan bertindak yang memadai kepada pemerintah sebagai "badan penyelenggara negara."Sesuai dengan predikatnya sebagai negara hukum formal, pemerintah terikat secara formal dan kaku terhadap asas legalitas berdasarkan undang-undang.Sebagai badan penyelenggara negara, pemerintah justru diikat secara kaku dengan undang-undang dalam arti formal sehingga membuat pemerintah menjadi "lamban" bertindak dan "tidak tanggap atau tidak responsif" terhadap dinamika perkembangan masyarakat yang berlangsung cepat dengan intensitas tinggi. Perkembangan baru yang belum diatur dalam undang-undang membuat pemerintah berada pada posisi (kedudukan) sulit dan kikuk karena terikat secara kaku terhadap asas legalitas.Sesuai dengan prinsip negara hukum formal, keterikatan pemerintah terhadap undang-undang adalah keharusan yang tidak dapat ditawar meskipunketerikatan tersebut dapat membuat pemerintah bersifat "diam atau pasif" dan tidak "tanggap atau responsif" terhadap perkembangan baru yang belum diatur undang-undang.Sudah barang tentu, keterikatan yang demikian tidak mungkin menghasilkan pemerintahyang responsif yang dibutuhkan pada zaman moderen.Namun, pemerintah yang tidak tanggap merupakan konsekuensi logis yang harus

[216]Sudargo Gautama, *Op. cit.*, hlm. 10.

diterima demi mempertahankan kepatuhan yang kaku terhadap asas legalitas berdasarkan undang-undang dalam bingkai negara hukum formal.Keterikatan pemerintah terhadap undang-undang dalam arti formal yang kaku harus ditegakkan dan dipertahankan demi mencegah kesewenang-wenangan (*willekeur*) dan penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*).[217]

Keterikatan pemerintah secara kaku dan formal justru membuat pemerintah "susah bernafas" dalam penyelenggaraan negara dan menjadi "tidak tanggap" terhadap perkembangan baru. Sebagai akibatnya, pemerintah tidak mungkin bertindak atas inisiatif sendiridalam kondisi tertentu jika terjadi peristiwa yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong dengan segenap risiko yang mungkin lahir.Sudah barang tentu, dalam praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen, kondisi tersebut harus dihindari karena berdampak negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Dalam bingkai negara hukum moderen, pemerintah harus memiliki ruang kebebasan yang memadai supaya dapat bertindakatas inisiatif sendiri secara responsif ketika terjadi peristiwa yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang belum diatur undang-undang.Sudargo Gautama mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Di lain pihaktidaklah boleh pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan ini menjadi demikian rupa hingga pemerintah terganggu dalam melaksanakan tugasnya. Yang menjadi pokok sekitar masalah negara hukum ialah cara bagaimana dapat dikendalikan kekuasaan negara dengan tidak terlalu menghalang-halanginya dalam usahanya melaksanakan tujuan negara."[218]

Kedudukan dan posisi pemerintah yang terikat kepada undang-undangyang bersifat kaku dalam bingkai negara hukum formalhanya akan memberikan keuntungan bagi

[217]Indroharto, *Op. cit*., hlm. 102.

[218]Sudargo Gautama, *Op. cit*., hlm. 4.

golongan liberal-borjuis. Fenomena demikian terjadi karena negara hukum formal sebagai bingkai kehidupan bernegara ditopang oleh landasan falsafah liberalis-kapitalis sebagai landasan keyakinan falsafah dan moral yang disertai dengan sistem perekonomian.Beberapa elemen yang dikemukakan di atas menghasilkan kondisi masyarakat dengan kesejahteraan yang timpang sehingga kondisi tersebut menjadi faktor penyebab negara hukum formal perlu mendapat koreksi yang komprehensif.Tipe negara hukum formal gagal membangun kehidupan bernegara ideal yakni kehidupan bernegara yang dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat (kesejahteraan umum) berdasarkan prinsip kebebasan individu warga negara dalam bidang politik serta jaminan persamaan di depan hukum.

Berbagai aspek dan karakteristik negara hukum formal yang sudah diperbincangkan secara panjang lebar dalam paparan dan halaman sebelum halaman ini dapat diringkas dalam suatu table.Tabel yang dikemukakan di bawah dapat dipandang sebagai rangkuman yang bertujuan untuk lebih mudah memahami perbincangan panjang lebar mengenai berbagai aspek negara hukum formal sebagai kerangka kehidupan bernegara yang demokratis.Berdasarkan elemen dan karakteristik yang dikemukakan dalam tabel, kerakteristik dan kelemahan negara hukum formal sekaligus dapat dirangkum dalam rangkuman singkat.

Tabel VII

Karakteristik dan Elemen Negara Hukum Formal

Aspek Negara Hukum Formal	**Karakteristik dan Elemen Negara Hukum Formal**
Landasan Falsafah	Individualis-liberalis dengan tafsir yang berbeda dengan Negara Hukum Liberal berkenaan dengan makna hak dan kebebasan individu
Tipe Negara	Negara Hukum Formal
Tujuan Negara	Kemakmuran (kesejahteraan) individu melalui upaya masing-

	masing dengan peranan (intervensi) pemerintah yang bersifat terbatas
Tokoh Pendukung	Julius Stahl
Elemen Negara Hukum Formal	(1) Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia, (2) Pemisahan Kekuasaan, (3) Asas Legalitas dan (4) Peradilan Administrasi
Corak Pemerintahan	Demokratis (pemerintah dapat melakukan intervensi terhadap kehidupan individu yang bersifat terbatas berdasarkan undang-undang)
Orientasi Kekuasaan	Melindungi kepentingan individu (dari segi aspek formal kehidupan bernegara sesuai dengan undang-undang)
Status Pemerintah	Aktif yang bersifat terbatas yakni sepanjang diperbolehkan undang-undang (dapat melakukan intervensi terhadap urusan dan kehidupan individu dan masyarakat tetapi dibatasi undang-undang)
Status Rakyat	Aktif (mengurus kepentingan sendiri)
Sifat Pemerintahan	Kaku dan formal karena bersifat legalistik yang sempit (*wetmatigeheid van bestuur*)

Wawasan dan elemen-elemen serta deskripsi karakteristik negara hukum formal yang dipaparkan di atas mencerminkan pandangan mengenai bingkai pemikiran konstitusionalisme zaman moderen yakni negara hukum formal yang berbeda dengan konstitusionalisme negara hukum liberal.Konstitusionalisme dalam bingkai pemikiran dan wawasan negara hukum formal mencerminkan konstitusionalisme kaku dan formal sesuai dengan elemen-elemen negara hukum formal.Setiap elemen negara hukum formal mencerminkan ide atau metode atau sistem pembatasan kekuasaan penguasa (negara atau pemerintah).Elemen perlindungan hak-hak asasi manusia dapat dipandang sebagai sistem dan metode pembatasan kekuasaan penguasa dari sudut pandang yang berbeda dari elemen pemisahan kekuasaan yang berpedoman pada doktrin *Trias Politica*.Asas legalitas dapat dipandang sebagai metode dan sistem pembatasan kekuasaan yang bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda dari pembatasan kekuasaan berdasarkan peradilan administrasi negara.Namun, segenap elemen pembatasan kekuasaan penguasa yang dikenal dalam negara hukum formal ternyata gagal

atau tidak dapat menghadirkan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) dalam realitas kehidupan bernegara.

Kegagalan negara hukum formal menjadi faktor pendorong bagi para ahli dan penulis untuk memikirkan ulang bentuk kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik daripada negara hukum formal.Para ahli kemudian melahirkan gagasan (ide) negara hukum baru yang dianggap lebih baik dan lebih sesuai dengan perkembangan serta kebutuhan masyarakat.Tipe negara hukum yang dimaksud adalah negara negara hukum generasi ketiga yang berkembang paling akhir dalam sejarah umat manusia.Tipe negara hukum yang dimaksud adalah negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).Pada zaman sekarang, semua negara hukum demokratis di permukaan bumi mengaku sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) sehingga dapat dikatakan tidak ada satu negara pun di dunia yang bukan negara hukum kesejahteraan.Tipe negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) memiliki aspek yang lebih kompleks daripada negara hukum formal maupun negara hukum liberal dan semua tipe negara yang pernah dikenal dalam peradaban umat manusia.Sesuai dengan predikatnya, negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakatdan bukan kesejahteraan individu-individu.Kesejahteraan umum merupakan kepentingan umum dalam kehidupan bernegarayang demokratis dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kesejahteraan umum dapat dilaksanakan jika pemerintah bersifat responsif dan aktif dalam konteks praktik penyelenggaraan negara dalam bidang politik, hukum, perekonomian dan perdagangan maupun dalam berbagai bidang lain yang berkaitan dengan kesejahteraan umum. Dalam bingkai praktik penyelenggaraan negara, pemerintah berkedudukan sebagai aktor utama baik sebagai regulator maupun pelaku dalam segenap aspek kehidupan bernegaradalam negara

hukum kesejahteraan.Namun, selain peran tersebut, pemerintah berfungsi sekaligus sebagai dinamisator kehidupan bernegara. Pemerintah adalah motor penggerak segenap aktivitas masyarakat dan kehidupan bernegara dengan tujuan mengembangkan segenap potensi bangsa dan sumber daya alam supaya segenap lapisan masyarakat menikmati kehidupan yang sejahtera.

Dalam bingkai negara kesejahteraan, pemerintah menjalankan peranan yang sangat kompleks dan luas karena mencakup segenap lapisan masyarakat dan menjangkau seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pemerintah harus beralih dari kedudukan sebagai "penonton" seperti peranyang dijalankan dalam negara hukum formal menjadi "aktor atau pemain" dalam kerangka kehidupan bernegara yang disebut negara hukum kesejahteraan (*verzorgingstaat* atau *welfare state*). Namun, karakteristik negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) sebagai kerangka kehidupan bernegara ideal zaman moderen dibicarakan secara panjang dan lebar dalam bagian lain. Perbincangan tentang negara hukum kesejahteraan dalam berbagai macam aspek dan elemen dipaparkan secara panjang dan lebar dalam bab-bab yang akan datang.Pembahasan tentang negara hukum kesejahteraan mengambil halaman bukum yang cukup banyak karena elemen, aspek dan faset serta problematika negara hukum kesejahteraan sangat kompleks. Komplesitas aspen dan elemen negara hukum kesejahteraan sekaligus menjadi daya tarik untuk tetap memperbincangkan diskursus negara hukum kesejahteraan yang selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman.

BAB VII

KARAKTERISTIK FALSAFAH DAN UNSUR-UNSUR (ELEMEN) NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN SEBAGAI TIPE NEGARA IDEAL ZAMAN MODEREN

A.Latar Belakang Pertumbuhan Negara Hukum Kesejahteraan(*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*) Sebagai Tipe Negara Ideal Zaman Moderen

Latar belakang pertumbuhan negara hukum kesejahteraan adalah kegagalan negara hukum formal menghadirkan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) sebagai aspek material kehidupan bernegara bagi segenap lapisan masyarakat. Alasannya, sebagai bingkai kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara, negara hukum formal membatasi tugas-tugas pemerintah berdasarkan undang-undangdemi tujuan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Ruang lingkup tugas pemerintah yang dibatasi hanya pada tugas-tugas yang diatur dalam undang-undang sesuai dengan asas legalitas yang bersifat sempit dan kaku (*wetmatigeheid van bestuur*) ternyata melahirkan akibat dan dampak yang berbeda-beda terhadap elemen-elemen masyarakat.Bagi golongan borjuis-liberal, praktik penyelenggaraan negara yang berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum formal terutama asas legalitas berdasarkan undang-undang justru memberikan peluang dan keuntungan. Golongan borjuis-liberal berhasil menguasai hampir segenap aspek kehidupan bernegara sehingga mendominasi praktik penyelenggaraan negara terutama yang berkaitan dengan perekonomian dan perdagangan karena asas legalitas.

Bagi golongan rakyat mayoritas yang menderita kemiskinan, akibat yang terjadi berbeda dari kondisi yang dialami golongan borjuis-liberalseperti dikemukakan di atas. Bagi rakyat miskin yang mayoritas, keberadaan asas legalitas dalam negara hukum formal bukan menghadirkan kesejahteraan individu seperti dialami golongan borjuis-liberal. Akan tetapi,

justru menimbulkan dampak negatif terhadap golongan rakyat mayoritas yang menderita kemiskinan. Pemerintah yang terikat secara kaku dan formal terhadap asas legalitas membiarkan rakyat miskin berhadapan dan bertarung dengan golongan borjuis dalam rangka pertarungan kepentingan yang berlangsung dengan bebas tanpa batas. Sudah barang tentu, rakyat miskin yang lemah akan mengalami kekalahan dalam pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas melawan golongan borjuis-liberal. Dalam pertarungan kepentingan tersebut, golongan rakyat miskin tidak mendapat perhatian dan bantuan dari pemerintah (negara).Dalam bingkai negara hukum formalsebagai negara hukum moderen, peluang dan keuntungan yang lebih besar berpihak kepada dan dinikmati oleh golongan masyarakat borjuis minoritas yang berhaluan liberal-kapitalisdaripada kepada rakyat miskin sebagai golongan mayoritas sebagai konsekuensi asas legalitas.

Pemerintahyang berkewajiban menyelenggarakan tugas-tugas dengan berpedoman hanya kepada undang-undang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum formalyang kaku dan formal disebut dengan istilah lain sebagai *minimal state*. *Minimal state*berpedoman pada prinsip "*the best government is the least government* (pemerintah yang terbaik adalah pemerintah yang sedikit campur tangan)."Dalam bingkai prinsip *minimal state*, fungsi pemerintah dengan sengaja dibatasi hanya menyelenggarakan upaya untuk memelihara ketertiban dan keamanan supaya setiap orang dapat melakukan aktivitas sesuai dengan hak dan kebebasanyang bersifat kodrat.Prinsip *minimal state*dianggap sebagai prinsip penyelenggaraan negara yang terbaik pada era negara hukum formal sesuai dengan bingkai alam pikiran tentang negara dan hukum yang berkembang di Eropa Barat pada zaman tersebut. Prinsip *minimal state*dibangun di atas landasan pemikiran yang berkenaan dengan pemaknaan hak-hak individu sebagai hak dan kebebasan kodrat yang bersifat mutlak dan

tidak dapat diintervensi pemerintahdan dibatasi oleh undang-undang. Dalam bingkai wawasan dan pemaknaan sifat-hakikat hak-hak dan kebebasan individu yang dikemukakan di atas, masyarakat Eropa Barat memahami kekuasaan dan penguasa sebagai potensi yang berbahaya bagi hak dan kebebasan individu. Sebagai konsekuensinya, kekuasaan dan penguasa perlu diatur dan dibatasi secara ketatdengan undang-undang supaya ruang gerak kekuasaan dan penguasa menjadi terbatas sehingga hak dan kebebasan individu tidak terancam oleh kekuasaan dan penguasa.

Praktik penyelenggaraan negara yang berdasarkan prinsip *minimal state*sebagai paradigma penyelenggaraan negara yang dianggap terbaik dalam negara hukum formal justru menunjukkan hasil yang mengecewakan bagi sebagaian elemen masyarakat terutama rakyat miskin. Praktik penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip *minimal state*seperti dikemukakan di atas ternyata jauh dari harapan dan kebutuhan segenap elemen masyarakat terutama golongan rakyat miskin. Bahkan, golonganborjuis-liberal yang berpedoman pada falsafah liberal-individual juga merasakan dampak negatif prinsip *minimal state* yang dikemukakan di atas. Penerapan prinsip-prinsip negara hukum formal dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai *minimal state*menghasilkan struktur masyarakat yang terbelah dalam (a) golongan borjuis kaya-raya yang minoritas dan (2) golongan rakyat miskin yang mayoritas. Kedua golongan masyarakat yang berbeda nasib tersebut dipisahkan oleh jurang kemiskinan yang dalam sebagai akibat praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai prinsip *minimal state*. Pada satu sisi, golongan minoritas yang kaya raya menguasai sebagian besar sumber-sumber daya ekonomi dan perdagangan nasional. Namun, pada sisi lain, golongan rakyat miskin mayoritas menikmati kekayaan nasional yang sangat sedikit karena tidak memiliki akses pada sumber daya ekonomi dan perdagangan nasional. Kondisi umum

masyarakat Eropa yang memprihatinkan seperti dikemukakan di atas merupakan konsekuensi logis praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai prinsip *minimal state*dalam negara hukum formal yang kaku dan formal.Fenomena sosial yang memprihatinkan seperti dikemukakan di atas merupakan gambaran umum masyarakat Eropa yang lazim terjadi pada era negara hukum formal.

Kondisi masyarakat yang tidak sehat seperti dipaparkan di atas mengandung benih-benih potensi konflik karena sebagian elemen masyarakat menyimpan perasaan kecewa dan tidak puas terhadap praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal. Perasaan kecewa dan tidak puas secara perlahan dapat berubah menjadi benih-benih potensi konflik yang tumbuh dan berkembang secara luas dalam masyarakat. Perasaan kecewa menjadi faktor pemicu gerakan perlawanan terhadap kekuasaan (penguasa). Gerakan perlawanan masyarakat dapat dipandangsebagai antitesa kondisi praktik penyelenggaraan negara pada saat tersebut. Perlawanan elemen masyarakat tersebut berhasil melahirkan kerangka kehidupan bernegara baru sebagai wawasan yang berbeda dari kerangka kehidupan bernegara lama. Wawasan baru tersebut dapat dianggap sebagai tesa baru dalam perspektif dinamika perkembangan pemikiran negara hukum sebagai kerangka kehidupan bernegara yang berpedoman pada falsafah yang berbeda dari falsafah negara hukum formal dan negara hukum liberal. Secara lebih moderat, penulis mengemukakan wawasan baru tersebut kemudian melahirkan tafsir baru tentang kerangka kehidupan bernegara ideal meskipun masih tetap berpijak pada landasan falsafah yang sama yakni falsafah yang individual-liberal tetapi dengan karakteristik dan pemaknaan yang berbeda.

Wawasan baru kerangka kehidupan bernegara dan tafsir baru yang dikemukakan di atas berkenaan dengan tafsir dan pemaknaanhak-hak asasi manusia dan hak-hak warga

negara yang berbeda dari penafsiran dan pemaknaan lama dalam bingkai kehidupan bernegara yang disebut negara hukum liberal dan negara hukum formal. Penafsiran dan pemaknaan baru berkenaan dengan sudut pandang terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan individu sebagai hak dan kebebasan yang bersifat terbatas sehingga dapat dibatasi dengan undang-undang. Dalam perspektif baru, hak warga negara dan hak asasi manusia dianggap bukan sebagai hak yang bersifat mutlak tetapi relatif.Pembatasan hak warga negara dan hak asasi manusia berkaitan dengan kepentingan umum (kepentingan masyarakat)sebagai kepentingan utama dalam kehidupan bernegara. Dalam kaitan dengan kepentingan umum dalam kehidupan bernegara, hak-hak individu dan hak asasi manusia bersifat relatif jika berhadapan dengan kepentingan umum (kepentingan masyarakat). Kepentingan umum dianggap sebagai kepentingan utama daripada kepentingan individudalam bingkai wawasan dan tafsir barukerangka kehidupan bernegarayang baru. Sudah barang tentu, sudut pandang tentang kedudukan dan relasi hak dan kebebasan individu dengan kepentingan umum sebagai hak masyarakat mengandung konsekuensi logis terhadap pembatasan hak dan kebebasan individu dalam konteks kehidupan bernegara. Kepentingan (hak) individu harus mengalah dan jika perlu terpaksa harus dibatasi demi kepentingan umum sebagai hak masyarakat dalam bingkai tafsir dan wawasan kerangka kehidupan bernegara yang baru.

Pertumbuhan dan perkembangan wawasan kehidupan bernegara yang baru membawa perubahan terhadap karakteristik praktik penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Wawasan kehidupan bernegara yang baru memiliki karakteristik yang berbeda dari wawasan dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai kerangka kehidupan bernegara yang lama dalam bingkai negara hukum formal

dan negara hukum liberal. Perubahan bingkai kehidupan bernegara yang baru tersebut condong bergerak ke arah karakteristik kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang berkarakter humanis-populis-sosialisyang berbedadari karakteristik kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal yang liberal-individualis.Dinamika perkembangan masyarakat yang membawa prubahan-perubahan baru seperti dikemukakan di atas dapat dianggap sebagai antitesa negara hukum formalsebagai kerangka kehidupan bernegara yang lama yang berkiblat pada kepentingan golongan borjuis-liberal-kapitalis, Namun, abai terhadap nasib dan penderitaan rakyat miskin yang mayoritas. Perubahan baru berkembang dalam masyarakat dengan berpedoman pada landasan falsafah yang berkarakter humanis-sosialis-populismengkritik praktik penyelenggaran negara dalam bingkai negara hukum formal yang berpedoman pada liberalisme-kapitalisme klasik. Dinamika pergerakan masyarakat yang berkembang dan membawa perubahan baru seperti dikemukakan di atas yang cenderung mengarah pada kepentingan umum dipelopori dan dikonsolidasikan oleh partai-partai politik baru berhaluan sosialis.[219]Partai-partai sosialis bersikap kritis terhadap kaum borjuis-kapitalis-liberal terutama terhadap harta milik pribadi seperti alat-alat produksi (pabrik-pabrik).[220]

Dinamika perkembangan masyarakat yang membawa perubahan baru dalam kerangka kehidupan bernegara yang dipelopori oleh partai-partai politik berhaluan sosialis dipicu oleh realitas kondisi kehidupan masyarakat di Eropa Barat yang memprihatinkan sebagai akibat negatif praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal. Struktur

[219] Perkembangan-perkembangan baru mulai muncul di Eropa Barat sekitar Abad XVII-XVIII yang disebut sebagai gerakan sosialis yang antara lain dipelori oleh Robert Owen yang ingin meringankan kesengsaraan pekerja pabrik. (Lihat Miriam Budiardjo (ed.), *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 1984), hlm. 3-4

[220]*Ibid.*, hlm. 6.

masyarakat menjadi timpang dan terbelah dalam golongan rakyat kaya raya yakni kelompok borjuis yang minoritas yang menguasai sebagian besar sumber-sumber daya ekonomi nasional dan kekayaan nasional. Pada pihak lain, golongan masyarakat miskin menderita karena menikmati sumber daya perekonomian yang sangat sedikit sebagai akibat akses yang sangat terbatas pada sumber daya ekonomi dan kekayaan nasional. Kekayaan nasional terkonsentrasi dan dinikmati hanya oleh golongan borjuis-kapitalis-liberal yang minoritas. Kondisi umum masyarakat Eropa Barat yang memprihatinkan menjadi faktor pemicu (potensi) kelahiran gerakan pembaharuan masyarakat. Sudah barang tentu, pembaharuan masyarakat selalu membawa konsekuensi baru terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berbeda darikarakteristik kondisi masyarakat yang lama dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal.

Perubahan baru bingkai kehidupan bernegara yang membawa pembaharuan seperti dimaksud di atas berkaitan dengan kehadiran sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang baru yang mencakup paradigma praktik penyelenggaraan negara,tatanan organisasi negara, fungsi dan tugas serta wewenang pemerintah. Perubahan masyarakat yang membawa pembaharuan baru seperti dikemukakan di atas melahirkan doktrin kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang baru. Doktrin ketatanegaraan yang baru tersebut dapat dianggap sebagai tesa baru dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara berdasarkan pada landasan falsafah (paradigma) yang berkarakter humanis-sosialis-populis. Karater demikian berbeda dari karakterlandasan falsafah negara hukum formal dan negara hukum liberal yang liberalis-individualis. Doktrin kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang baru yang dimaksud di atas memberikan pemaknaan baru terhadap individualisme-liberalisme.

Tafsir dan makna doktrin ketatanegaraan yang baru tersebut berkiblat pada kesejahteraan umum sebagai kesejahteraan segenap lapisan masyarakat yang merupakan tujuan negarasesuai dengan landasan falsafahnya dan bukan berkiblat pada kepentingan individu seperti dalam tafsir dan makna kerangka kehidupan bernegara pada masa lalu yakni negara hukum formal dan negara hukum liberal.

Dalam bingkai tafsir dan pemaknaan individualisme-liberalisme yang baru, kesejahteraan umum menjadiurusan utama yang wajib diselenggarakan pemerintahdan bukan kesejahteraan individu seperti dalam individualisme-liberalisme lama. Tafsir dan makna liberalisme-individualisme yang baru dapat dianggap sebagai tesa tentang konsepsi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraaan negara baru yang dianggap lebih baik. Tesa kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara baru tersebut berpedoman pada doktrin ketatanegaraan yang berkarakter humanis-sosialis-populisyang disebut negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*). Negara hukum kesejahteraan adalah tipe negara hukum baru yang lahir pada zaman moderendan berkiblat pada kesejahteraan umum (kepentingan rakyat).Negara hukum kesejahteraan dapat dipandang sebagai antitesa negara hukum formal baik pada tataran falsafah, elemen maupun aspek-aspekkehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Tipe negara hukum kesejahteraan lahir karena kegagalan negara hukum formal menyelenggarakan kesejahteraan bagi individu dan segenap elemen masyarakat (kesejahteraan umum)karena berpedoman pada individualisme-liberalisme dengan tafsir dan makna yang lama. Sebagai tesa baru kehidupan bernegara, negara hukum kesejahteraan yang berkiblat (berorientasi) pada kesejahteraan umummenimbulkan berbagai macam konsekuensi logis terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.

Perkembangan bingkai kehidupan bernegara yang baru mendorong umat manusia meninggalkan bingkai kehidupan bernegara lama yang disebut negara hukum formal yang kaku dan pasif. Alasannya, negara hukum formal gagal menyelenggarakan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai konsekuensi asas legalitasberdasarkan undang-undang yang mengutamakan kepastian hukum daripada kesejahteraan umum.Sebagai salah satu elemen negara hukum formal, asas legalitasadalah instrumentarium (sarana) merealisasikan cita-cita negara hukum formal dalam realitas kehidupan bernegara yakni kehidupan bernegara yang demokratis berdasarkan sistem pembatasan kekuasaan penguasa yang kaku dan ketat. Pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa)yang kaku dan ketat sebagai target utama negara hukum formalhendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara dengan berdasarkan undang-undang dengan tujuan mencegah penindasan dan pelanggaran hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia. Dalam konteks negara hukum formal, pembatasan kekuasaan penguasa (pemerintah) dilakukan dengan sarana formal yakni undang-undang dalam arti formal. Sebagai salah satu soko guru kehidupan bernegara, asas legalitas berdasarkan undang-undang adalah asas hukum yang diderivasi dari asas hukum yang kedudukannya lebih tinggi yakni asas negara hukum.[221]

Sebagai konsekuensi asas legalitas, pemerintah membutuhkan bentuk yuridis yang bersifat formal yang berfungsi sebagai dasar hukum dan legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah yang sekaligus merupakan pembatasan kekuasaan. Sebagai konsekuensinya, kekuatan mengikat suatu tindakan pemerintahhukum pemerintah bergantung pada bentuk hukum landasannya. Jika landasan hukum tindakan pemerintah adalah undang-undang, kekuatan mengikat dan derajat keabsahan tindakan hokum pemerintahtersebut sangat besar

[221]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit*., hlm. 156.

karena berdasarkan atribusi wewenang. Setiap tindakan pemerintah yang memiliki landasan hukum baik undang-undang atau peraturan perundang-undangan dapat dianggap sebagai tindakan pemerintahan yang sah secara hukum. Sebagai konsekuensinya, tindakan hokum pemerintah tersebutdapat dipertanggungjawabkan di depan hukum. Akan tetapi, tindakan pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum dianggap sebagai tindakan yang tidak sah sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan di depan hukum.Tindakan pemerintah yang tidak sah akan melahirkan masalahhukum. Sesuai dengan prinsip yang dikemukakan di atas, pemerintah tidak mungkin bertindak jika tidak ada landasan tindakannya yakni undang-undang dalam arti formalatau peraturan perundang-undangan. Undang-undang atau peraturan perundang-undangan tersbeut memberikan legalitas terhadap tindakan pemerintah. Prinsip yang dipaparkan di atas adalah salah satu pokok pendirian negara hukum formalyang berpedoman pada asas legalitas berdasarkan undang-undang dengan tujuan mencegah tindakan pemerintahyang sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenangdemi perlindungan hak-hak individu warga negara. Sebagai konsekuensi logis asas legalitas sebagai salah satu elemen negara hukum formal,kehadiran undang-undang sebagai landasan hukum tindakan pemerintah adalah hal yang mutlakdalam bingkai negara hukumformal. Undang-undang adalah pondasi hukum bagi pemerintah dalam melakukan setiap tindakan dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal.

Urgensi kehadiran (keberadaan)undang-undang sebagai landasan hukum tindakan pemerintah dalam bingkai negara hukum formal dapat digambarkan dari kutipan pendapat seorang pakar hukum tata negara sebagai berikut.Padmo Wahyono mengemukakan komentar yang tepat yang dapat memberikan gambaran watak dan karakteristik tipe negara hukum formal dalam hubungan dengan undang-undang (asas legalitas)sebagai berikut “Apa

sebabnya disebut Negara Hukum Formil? Karena dalam segala tindakan-tindakannya penguasa itu memerlukan bentuk hukum tertentu atau bentuk formil, dan ini adalah undang-undang atau *wet*. Jadi, penguasa selalu bertindak menurut undang-undang."[222]Makna legalitas seperti dikemukakan di atas adalah legalitas dalam arti sempit dan kaku legalitas berdasarkan undang-undang dalam arti formal (*wetmatigeheid van bestuur*). Akan tetapi, asas legalitas dalam pengertian seperti dimaksud di atas tidak dapat memenuhi kebutuhan praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen yang menghendaki pemerintahmemiliki kemerdekaan (keleluasaan) bertindak dalam hal terjadi keadaan yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang tidak dapat diperkirakanserta belum diatur dalam undang-undang.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,pemaknaan baru pengertian dan ruang lingkup asas legalitas yang lebih luas dan luwes kemudian berkembang sebagai konsekuensi perkembangan zaman dan kebutuhan umat manusia. Asas legalitas dimaknaidalam pengertian luas dan luwes yakni asas legalitas berdasarkan hukum yang mengandung arti penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*).

Dalam bingkai negara hukum formal, keberadaan undang-undang sudah menjadi keharusan (*conditio sine quanon*) karena undang-undang berfungsi sebagai dasar hukum tindakan pemerintah. Praktik penyelenggaraan negaradapat dilakukan dengan baikjika tindakan pemerintah memiliki landasan undang-undang (dalam arti formal).Sebagai konsekuensinya,dalam bingkai pengertian asas legalitas dalam arti yang sempit dan kaku, undang-undang dalam arti formal adalah instrumentarium pemerintahan yang utama sesuai dengan tujuan negara hukum formal yakni memberikan jaminan kepastian hukum dalam setiap tindakan pemerintahansupaya dapat melindungi hak-hak individu warga negara.

[222]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara , Op. cit*., hlm. 99.

Keutamaan undang-undang sebagai instrumentarium (sarana) yuridis pemerintahsekaligus menunjukkan bukti peran penting parlemen (badan legislatif) dalam praktik penyelenggaraan negarasebagai badan pembentuk undang-undang. Parlemen adalah motor penggerak praktik penyelenggaraan negara sesuai dengan makna asas legalitas dalam arti yang sempit dan kaku.Bahkan, parlemen (badan legislatif) adalah juga motor penggerak perkembangan dan pembaharuan sistem hukumdalam konteks sistem hukum sipil. Dalam bingkai negara hukum formal, segenap aktivitas pemerintah sebagai badan penyelenggara pemerintahan bergantung pada dan ditentukan oleh Parlemen sebagai badan pembentuk undang-undang.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, Parlemen (badan legislatif) bukan badan pembentuk peraturan perundang-undangan tunggal. Selain Parlemen, ada organ negara yang lain yang termasuk dalam golongan badan pembentuk peraturan perundang-undangan. Badan (organ) yang dimaksud adalah pemerintah (badan eksekutif). Pemerintah memiliki wewenang membentuk peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran undang-undang dengan maksud undang-undang tersebut dapat dilaksanakan pemerintah sehingga tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum dapat tercapai. Sebagai konsekuensinya, berbagai bentuk peraturan perundang-undangan akan tumbuh dan berkembang dalam praktik penyelenggaraan kesejahteraan sesuai dengan tuntutan kebutuhan zamandalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Pertumbuhan dan perkembangan berbagai bentuk peraturan perundang-undang seperti dikemukakan di atas merupakan konsekuensi logis pelimpahan (delegasi) wewenang legislatifkepada pemerintah (badan eksekutif). Kewenangan pemerintah membentukperaturan perundang-undangan adalah kewenangan yang bersumber dari badan legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang asli (*original legislator*).

Konsekuensi pelimpahan wewenang legislatif kepada pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan membuat negara hukum kesejahteraan dibanjiri berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.Scara umum, semua peraturan perundang-undang yang dimaksud di atas disebut undang-undang dalam arti material.Undang-undang dan peraturan perundang-undangan serta hukum adalah instrumentarium yuridis bagi pemerintah yang dengan sengaja dibentuk supaya dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengatur, mengarahkan, mengendalikan masyarakat dan lain-lain.Instrumentarium yuridis tersebut yang membuat dinamika masyarakat dapat berlangsung dalam kerangka kehidupan bernegara yang tertib dan teratur secara konstitusional-demokratis. Kehadiran berbagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi logis asas legalitas yang berdasarkan hukum sebagai salah satu elemen (unsur) negara hukum.Abdul Hamid Saleh Attamimi mengemukakan komentar tentang kehadiran berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan seperti dikemukakan di atas yakni sebagai berikut "Maka dapatlah dimengerti apabila dalam *Rechtsstaat*yang moderen terjadi "banjir" peraturan-peraturan yang tidak selalu baik dan benar."[223]Namun, berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang disebut di atas tidak selalu taat asas sehingga selalu ada kemungkinan penyimpangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyimpangan tersebutberpotensi melahirkan masalah hukum ketatanegaraan dalam konteks kehidupan bernegara.

Dalam konteks praktik penyelenggaraan negarapada zaman moderen, undang-undang dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang "membanjiri" negara hukum

[223]Abdul Hamid Saleh Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman" (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 25 April 1992), hlm. 8

kesejahteraan memiliki beberapa macam fungsi (kegunaan). Undang-undang dan peraturan perundang-undangan adalah instrumentarium yuridis yang multi fungsidi tangan pemerintah. Undang-undang dapat dipakai untuk berbagai macam keperluan dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Akan tetapi, pembahasan mengenai fungsi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibatasi dengan bersengaja sesuai dengan konteks pembahasan dan perbincanganpada bagian ini. Penulis memperbincangkan berbagai fungsi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dalam konteks praktik penyelenggaraan negara dengan secara terbatas sesuaidengan tema dan topik perbincangan pada bagian ini supaya sistematika tulisan tidak menyimpang.Dalam konteks pembatasan ruang lingkup perbincangan fungsi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,penulis membahas hanya 3 (tiga) fungsi undang-undang dan peraturan perundang-undangansebagai sarana (instrumen)yuridis di tangan pemerintah yakni sebagai (1) sarana perlindungan hukum bagi individu dan masyarakat, (2) sarana mengatur kehidupan dan tingkah laku warga negara dan (3) sarana legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah (tindakan pemerintahan).

Pertama, sebagai instrumentarium yuridis, undang-undang dan peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai sarana (instrumen) melindungi hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia. Hukum mengakui dan mengatur hak-hak warga negara dan hak-hak asas manusia sebagai hak kodrat yang harus dihormati dan dilindungi penguasa (pemerintah). Pengakuan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi terhadap kewajiban pemerintah (penguasa). Sebagai konsekuensi pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia tersebut, pemerintah berkewajiban menghormati hak-hak individu

yang disebut di atas. Pelanggaran yang dilakukan pemerintah terhadap hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia mengandung arti sebagai pelanggaran ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditolerir dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Sudah barang tentu, pelanggaran yang dilakukan pemerintah terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang melindungi hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusi mengandung konsekuensi yuridis yang akibatnya harus dipikul pemerintah.

Kedua, undang-undang dapat berfungsi sebagai instrumen (sarana) untuk mengatur, mengarahkan dan mengendalikan masyarakat menuju tujuan negara yakni kesejahteraan umum. Sebagai instrumentarium yuridis yang bersifat memaksa, undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat dipergunakan pemerintah (negara) untuk berbagai macam keperluan dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), keberadaan undang-undang dan peraturan perundang-undangandari sudut pandang fungsinyasangat diperlukansebagai sarana yuridis dalam penyelenggaraan negara yang bertujuan menghadirkan kesejahteraan umum dalam realitas kehidupan bernegara. Undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat berfungsi sebagai alat pembangunan atau alat mendorong dan merekayasa perkembangan masyarakat yang bersifat teratur,sistematis,tertib dan damai menuju tujuan negara yakni kesejahteraan umum. Undang-undang dan peraturan perundang-undangan juga dapat berfungsi sebagai alat membatasi hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia demi kepentingan umum dalam rangka perwujudan cita-cita negara hukum kesejahteraanbagi segenap lapisan masyarakat. Dalam konteks fungsi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dalam bingkai negara hukum seperti diperbincangkan di atas,Abdul Hamid Saleh Attamimi mengemukakan komentar sebagai berikut “Perundang-undangan (dalam arti yang

lebih sempit termasuk undang-undang . . . pen.) adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan."[224]

Ketiga, undang-undang dan peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang lain yakni sebagai landasan keabsahan (legalitas) tindakan pemerintah selain fungsi instrumental untuk mengatur, mengarahkan, menuntun, memodifikasidan merekasaya masyarakatmenuju tujuan negara hukum kesejahteraan. Fungsi undang-undangdan peraturan perundang-undangan sebagai landasan tindakan pemerintahadalah konsekuensi logis asas legalitas sebagai elemen negara hukum yang urgensinya berkaitan dengan fungsi yang lain.Sesuai dengan asas legalitas, jika pemerintah melakukan tindakan, tindakan pemerintah harus berpedoman pada dasar hukum (koridor hukum) yang bersifat formal yakni undang-undang dan peraturan perundang-undangan supaya tindakan pemerintah tersbeut dapat dianggap sebagai tindakan sah yang memiliki legalitas yuridis.Setiap tindakan pemerintah yang memiliki landasan hukum merupakan tindakan sah berdasarkan hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan di depan hukum (pengadilan).Dalam bingkai negara hukum,undang-undang dan peraturan perundang-undangan adalah koridor hukum yang utama yang berfungsi sebagai landasan hukum tindakan pemerintah (negara).Bintan R. Saragih mengemukakan komentar tentang landasan tindakan yang dilakukan pemerintah dalam bingkai negara hukum sebagai berikut "Segala kewenangan dan tindakan alat-alat

[224]*Ibid.*

perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum dan diatur oleh hukum."[225]

Dalam bingkai asas legalitas, pemerintah tidak dapat bertindak tanpa landasan hukum (undang-undang dan peraturan perundang-undangan)yang berfungsi sebagai landasan keabsahan tindakan pemerintah tersebut. Tindakan pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang (*willekeur)* yang tidak boleh dilakukan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Di lain pihak, tindakan pemerintah yang memiliki dasar hukum tetapi tindakan tersebut dimaksudkan untuk suatu tujuan yang lain dapat dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*) yang juga dilarang untuk dilakukan dalam bingkai negara hukum. Kedua jenis tindakan pemerintah yang disebut di atasbersifat destruktif sehingga tidak boleh dilakukan pemerintah dalam bingkai negara hukum. Tindakan yang demikian melanggar dan bertentangan dengan asas legalitas sebagai sendi utama negara hukum.Perbuatan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang adalah tindakan pemerintah yang harus dicegah karena kedua jenis tindakan tersebut melanggar prinsip negara hukum yakni pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) seperti diatur dalam undang-undang(peraturan perundang-undangan).Pelanggaran terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan adalah perbuatan yang secara langsung bertentangan dengan atau melanggar prinsip utama negara hukum yakni asas legalitas. Tindakan yang demikian sekaligus berpotensi menghancurkan norma-norma kehidupan bernegara yang berdampak negatif terhadap cita-cita (tujuan) negara hukum kesejahteraansecara langsung.

---

[225]Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. cit.*, hlm. 91.

Kerangka pemikiran yang dikemukakan di atas sejalan dengan ide dasar dan sebab-musababkelahiran negara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara ideal pada zaman moderen yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah berdasarkan hukum dalam rangka mencegah kemungkinan terjadi tindakan sewenang-wenangdan penyalahgunaan wewenang. Dalam konteks wawasan yang dipaparkan di atas, Bintan R. Saragih mengemukakan komentar sebagai berikut ”Negara hukum itu diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintahan maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendak sendiri.[226] Untuk mencegah kemungkinan terjadi kedua jenis tindakan penyimpangan di atas yang merupakan tindakan pelanggaran terhadap prinsip negara hukum, wewenang pemerintah harus “diikat” atau “dibatasi” dengan undang-undangdan peraturan perundang-undangan. Keterikatan pemerintah kepada undang-undang dan peraturan perundang-undangan adalah pokok pendirian yang diharapkan dapat menghadirkan keadaan yang lebih baik bagi individu warga negara dan masyarakat. Alasannya, keterikatan pemerintah kepada undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat mencegah tindakan pemerintahyang sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Akan tetapi, keterikatan pemerintah yang terlampau kaku terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak selalu mengandung makna yang baik yang dapat menghasilkan pengaruh positif terhadap kehidupan benegara dan praktik penyelenggaraan negara. Sisi lain keterikatan pemerintah terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang bersifat kaku dan formal dapat menimbulkan efek negatif terhadap kehidupan masyarakat. Konsekuensi logis keterikatan pemerintah terhadap undang-undang dan peraturan perundang-

[226]*Ibid.*, hlm. 89.

undangan yang bersifat kaku dan formal dapat bersifat positif maupun negatif terhadap setiap elemen masyarakat yang berbeda-beda kepentingannya.

Keterikatan pemerintah yang bersifat kaku dan formal terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan dampak negatif terhadap kebebasan bertindak pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara.Ketika terjadi keadaan yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang harus segera ditanggulangi tetapi belum diatur dalam undang-undang, keterikatan pemerintah terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang bersifat kaku dan formal justru menimbulkan masalah yang serius. Alasannya, keterikatan pemerintah kepada undang-undang dan peraturan perundang-undanganyang bersifat kaku dan formal akan melumpuhkan sensitivitas dan sikap responsif pemerintah terhadap kebutuhan dan perkembangan masyarakat yang berlangsung dengan sangat cepat. Jika pemerintah kehilangan sensitivitas dan sikap tanggap (responsif) terhadap kebutuhan masyarakat, kondisi pemerintahan yang demikian dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dan ketidakadilan bagi segenap elemen masyarakat. Kekuasaan pemerintah yang dibatasi undang-undang dan peraturan perundang-undangan secara kaku dan formal dapat menguntungkan bagi elemen masyarakat tetapi dapat juga menjadi sumber malapetaka bagi elemen masyarakat yang lain.

Keterikatan pemerintah kepada undang-undang yang bersifat kaku dan formal dapat membuat pemerintah menjadi pasif dalam praktik penyelenggaraan negara.Pemerintah melakukan tugashanya dengan berpedoman pada undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Padahal, undang-undang dan peraturan perundang-undangan selalu memiliki kelemahan alamiah karena tidak ada undang-undang yang lengkap dan sempurna. Sebagai akibat keterikatan pemerintah kepada undang-undang dan peraturan perundang-undangan

yang bersifat kaku dan formal, pemerintah tidak dapat mengambil tindakan atas insiatif sendiri untuk melakukanperbuatan di luar koridor hukum meskipun ada alasan yang patutdan pantas menurut pandangan moral dan akal sehatmelakukan tindakan tersebut.Sebagai akibatnya,pemerintah tidak berani mengambil tindakan atas inisiatif sendiri ketika hendak menyelesaikan masalah yang muncul tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang belum diatur dalam undang-undangmeskipun masalah tersebut perlu ditanggulangi dengan segera.Dalam kondisi demikian, kepatuhan pemerintah kepada undang-undang dan peraturan perundang-undanganyang bersifat kaku dan formal justru membuat pemerintah berdiam diri daripada mengambil tindakan di luar koridor hukum yang mengandung risiko meskipun ada alasan yang patut (dari segi moral) dan pantas(dari segi akal sehat). Padahal, jika seandainya pemerintah berani bertindak di luar koridor hukum dengan alasan yang patut dan masuk akal, masalahtersebut mungkin dapat diselesaikan dengan segera sehingga dapat dicegah kerugian yang lebih besar dan akibat yang lebih buruk. Sikap berdiam diri pemerintah dalam menghadapi problematika seperti dipaparkan di atas menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi masyarakat jika pemerintah memilih untuk bersikap patuh terhadap undang-undang secara formal dan kaku. Bahkan,masalah tersebut mungkin akan melahirkan ketidakadilan bagi golongan masyarakat tertentuterutama golongan masyarakat miskin.Dalam kondisi seperti dikemukakan di atas,pemerintah mesti beranimelakukan tindakan atas inisiatif sendiridi luar koridor hukum dalam rangka penyelesaian masalah yang terjadi secara tiba-tibadan sekonyong-konyong yang belum diatur dalam undang-undang.Ruang kebebasan (keleluasaan) mengambil pertimbangan dan keputusan yang dianggap terbaik untuk penyelesaian suatu masalah harus diberikan kepada pemerintah supaya tidak terjadi stagnasi (kebuntuan) dalam penyelenggaraan negara.

Dalam lapangan hukum administrasi, tindakan pemerintah yang dilakukan di luar koridor hukum formal lazim terjadi dengan alas an tertentu dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Tindakan pemerintahan yang berkarakter demikian berpedoman pada asas hukum yang disebut diskresi (*freies ermessen*). Asas diskresi merupakan asas hukum yang menjadi aspek pembeda negara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal dan negara hukum liberal. Dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal, wewenang diskresi tidak dimiliki pemerintah karena pemerintah terikat kepada undang-undang dan peraturan perundang-undangan secara kaku dan formal sebagai konsekuensi asas legalitas yang sempit.Sebagai akibatnya, pemeirntah tidak berwenang mengambil suatu tindakan di luar koridor hukum dengan tujuan mencegah kerigian yang lebih besar. Stagnasi pemerintahan dalam praktik penyelenggaraan negaramungkin saja terjadi karena asas legalitas yang kaku dan sempit membuat pemerintah tidak memiliki diberikan ruang kebebasan untuk bertindak. Akan tetapi, risiko stagnasi pemerintahan yang mungkin terjadi seperti dikemukakan di atas adalah risiko yang harus ditanggung sebagai konsekuensi logis yang harus diterima demi mempertahankan asas legalitas yang membatasi kekuasaan pemerintahdengan bersaranakan undang-undang dan peraturan perundang-undangan secara kaku dan formal dengan tujuan kepastian hukum.

Keterikatan pemerintah pada undang-undangdan peraturan perundang-undangan secara kakudan formal membuat pemerintah tidak dapat melakukan tindakan intervensi untuk menolong golongan proletar (rakyat jelata) sebagai golongan yang lemahdalam “pertarungan kepentingan” yang berlangsung dengan bebas tanpa batas dengan kelompok masyarakat berhaluan borjuis-liberal yang tidak seimbang.Dalam bingkai negara hukum formal, tindakan pemerintah yang bertujuan menolong rakyat miskin dapat dianggap sebagai tindakan yang

melanggar batas wewenangpemerintah dan hak-hak warga negara seperti diatur dalam undang-undang meskipun dengan niat dan tujuan yang baik.Alasannya, negara hukum formal berpedoman pada asas legalitas yang bersifat kaku dan formal yang membatasi kekuasaan penguasa demi melindungi hak-hak warga negara berdasarkan prinsip persamaan kedudukan hukum setiap golongan masyarakat.Setiap golongan masyarakat memiliki hak dan kemerdekaan (kebebasan) yang sama untuk bersaing (bertarung) secara bebas dalam rangka memenuhi kepentingan masing-masing. Namun, pertarungan kepentingan tersebut menjadi tidak adil jika golongan proletar yang miskin dan lemah dibiarkan bertarung sendiri melawan golongan borjuis-liberal yang kaya raya. Pertarungan kepentingan yang tidak seimbang yang terjadi di antara golongan proletar dan golongan borjuis bagaikan pertarungan raksasa Goliat dengan Daud yang remaja-belia meskipun dengan akhir cerita yang berbeda. Pertarungan Goliat dengan Daud dimenangkan Daud yang muda belia. Namun, pertarungan kepentingan yang terjadi di antara golongan borjuis dengan golongan proletar berakhir dengan nasib yang berbeda dengan cerita di atas. Golongan borjuis-liberal yang lebih kuat dari segi material berhasil menang dalam pertarungan kepentingan atas golongan rakyat proletar yang miskin.Praktik penyelenggaraan negara yang diwarnai konflik kepentingan dan sikap partisan-sektarian pemerintah karena prinsip negara hukum formal seperti tercermin dari prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas akan selalu merugikan golongan proletar. Golongan borjuis-liberal dengan kekuatan modalnya menjadi golongan yang selalu memperoleh keuntungan yang lebih besar dari pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas dengan kondisi yang tidak seimbang berdasarkan asas legalitas yang mengikat pemerintah secara formal dan kaku dan asas persamaan kedudukan di depan hukum dalam bingkai negara hukum formal.

Asas legalitas yang kaku dan formal membatasi campur tangan (intervensi) pemerintah dalam urusan individu warga negara dengan tujuan perlindungan hak-hak warga negara. Namun, pembatasan campur tangan pemerintah tersebut membuka peluang bagi golongan borjuis-liberal untuk melakukan eksploitasi modal dan kekuatannya dengan kebebasan yang tanpa batas dengan tujuan meraup keuntunganyang semaksimal mungkin tanpa perlu perduli pada nasib golongan proletar yang miskin.Prinsip pembatasan campur tangan (intervensi) pemerintah dalam urusan individu membuka peluang bagi golongan borjuis-liberal untuk melakukan berbagai macam aktivitas ekonomi dan perdagangan serta eksploitasi modal secara bebas sesuai dengan kekuatannya. Golongan borjuis-liberal tidak perlu memikirkan akibat negatif yang terjadi terhadap elemen masyarakat lain terutama golongan rakyat miskin.Secara tidak langsung,prinsip kebebasan individu dan non-intervensi pemerintah membuat kedudukan kelompok borjuis-liberalsemakin bertambah kuat dalam bidang ekonomi, perdagangan dan sekaligus politik.Namun, di lain pihak, sebagai akibat prinsip kebebasan individu dan non-intervensi pemerintah, golongan proletar menjadi golongan yang terabaikan nasibnya dan terpinggirkan aktivitasnya dari hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negara.Sebagai akibatnya, segmentasi yang tajam terjadi di antara golongan rakyat miskin dengan golongan rakyat yang kaya. Kondisi demikian merupakan konsekuensi implementasi asas legalitas yang kaku dan formal dan prinsip kebebasan individu serta persamaan di depan hukum yang disertai prinsip non-intervensi pemeirntah atau pasifpemerintah (*minimal state*).

Asas legalitas yang membatasi intervensi pemerintah dalam urusan dan kepentingan individu adalah jaminan kebebasan (kemerdekaan) yang kuat bagi individu warga negara melakukan aktivitas dalam segenap bidang kehidupan bermasyarakat terutama bidang

ekonomi maupun perdagangan. Setiap warga negara dapat memanfaatkan kebebasan(kemerdekaan) untuk kepentingan masing-masing karena pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan individu sesuai dengan undang-undang. Prinsip kebebasan (kemerdekaan) individu dan persamaan kedudukan yang dijamin undang-undang dapat dianggap sebagai prinsip yang memberikan manfaat positif bagi setiap warga negara.Akan tetapi, dalam realitas kehidupan bernegara, kebebasan (kemerdekaan) individu warga negara dan prinsip persamaan kedudukan warga negara yang disertai prinsip pembatasan intervensi pemerintah dalam urusan dan kehidupan individu dinikmati (dimanfaatkan) hanya golongan borjuis-liberal.Kekuatan modal menjadi sarana bagi golongan individualis-liberalismemperoleh dan meraup keuntungan besar dengan bertitik tolak dari prinsip kebebasan individu (kemerdekaan) dan persamaan kedudukan hukum yang dijamin undang-undang. Kedudukan ekonomis dan politis golongan borjuis-liberalbertambah kokohkarena undang-undang memberikan jaminan kebebasan (kemerdekaan) bagi setiap individu warga negara.Namun, bagi golongan masyarakat miskin, prinsip kebebasan dan persamaan kedudukan warga negara justru menjadi sumber persoalan dan malapetaka. Kondisi golongan rakyat miskin yang bertolak belakang dengan nasib golongan masyarakat berhaluan individual-liberal membuat anggota masyarakat yang dirugikan prinsip kebebasan individu memiliki pandangan negatif terhadap asas legalitas. Asas legalitas dianggap sebagai alat golongan borjuis yang individual-liberal untuk menguasai dan mendominasi golongan proletar yang miskin dalam segala bidang kehidupan bernegara baik bidang politik, perekonomian dan perdagangan.

Harta kekayaan golongan borjuis-liberal adalah kekuatan untuk memperkokoh kedudukan politis dan dominasi maupun hegemoninyadalam praktik penyelenggaan

negaraterutama dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Dengan harta kekayaannya,golongan borjuis-liberal dapat menguasai Parlemen secara langsung atau tidak langsung. Sebagai akibatnya, golongan liberal yang mendominasiParlemen dapat mendominasi praktik penyelenggaraan negara dalam konteks perekonomian dan perdagangan.Golongan borjuis-liberal dapat dengan mudah memperjuangkan kepentingannya karenamenguasai dan mendominasi parlemen dan sistem perwakilan.Dominasi golongan tersebut memberikan keuntungan politis dan ekonomis bagi golongan borjuis-liberal dalam konteks pembentukan undang-undang. Materi-muatan undang-undang yang dibentuk Parlemen cenderung berpihak kepada kepentingan golongan liberal-borjuis. Segenap undang-undang yang dibentuk Parlemen dapat dianggap sebagai pencerminan kepentingan golongan borjuis-liberal. Kondisi tersebut menggambarkan fenomena dominasi dan hegemoni serta eksploitasi kaum kaya terhadap kaum miskin yang justru dilegalisasi undang-undang. Dalam konteks dominasi golongan liberal-borjuis dalam proses pembentukan undang-undang seperti dikemukakan di atas, Moh. Mahfud MD mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Parlemen yang didominasi oleh kaum pemilik modal ini kemudian membuat produk hukum yang menguntungkan kaum kapitalis (*maksudnya: kapitalis-borjuis yang berhaluan liberal . . . pen.*) sehingga eksploitasi dari kaum kaya kepada kaum tak punya mendapatkan landasan hukum. Menghadapi kenyataan yang seperti itu, pemerintah tidak dapat berbuat apa-apa karena menurut prinsip negara hukum (formal), pemerintah hanya bertugas sebagai pelaksana UU tanpa boleh campur terhadap apa yang dilakukan masyarakat sejauh tidak bertentangan dengan UU."[227]

Keuntungan politis karena menguasai dan mendominasi Parlemen sekaligus memberikan keuntungan ekonomisbagi golongan borjuis-liberal. Hal tersebut tidak dapat

[227]Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Gama Medya, Yogjakarta, 1999), hlm. 130.

dihindari karena dengan menguasai Parlemen, golongan borjuis-liberaldapat memberikan jaminan terhada kepentingan golongan tersebut. Segenap kepentingan golongan borjuis-liberal yang mendominasi Parlemen dapat dengan mudah disalurkan dan diakomodir dalam undang-undang. Sebagai akibatnya, materi-muatan undang-undangyang dibentuk Parlemen cenderung berpihak kepada dan melindungi serta memperkokoh kepentingan politis maupun ekonomis golongan borjuis-liberal.Proses pembentukan undang-undang yang didominasi kepentingan golongan borjuis-liberalis mencerminkan pembentukan undang-undang yang oligarkhis. Proses pembentukan undang-undang tersbeut tidak demokratis tetapi partisan dan sektarian. Sebagai akibatnya, proses pembentukan undang-undangdi Parlemen menguntungkan bagi hanya golongan (elemen) golongan borjuis-liberalis yang dominan.Undang-undang yang dibentuk Parlemen dan yang berkiblat pada kepentingan golongan borjuis-liberal sekaligus memberikan jaminan keamanan dan kepastian hukum bagi segenap harta kekayaan golongan borjuis-liberal. Harta kekayaan golongan borjuis-liberal berada dalam kondisi aman karena dilindungi dan dijaminan undang-undang. Pada akhirnya, undang-undang memberikan legalitas hukum terhadap dominasi politis dan ekonomis golongan borjuis-liberal dalam praktik penyelenggaraan negara sehingga golongan tersebut mendominasi dan menguasai hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, di sisi lain, ada elemen masyarakat yang kepentingannya terbaikan dan nasibnya terpinggirkan dari hiruk-pikuk aktivitas praktik penyelenggaraan negara. Golonganyang dimaksud adalah golongan proletar yang miskin (proletar).Kondisi yang menguntungkan dan memberikan kenyamanan kepada golongan masyarakat berhaluan liberal semata-mata terjadi dalam negara hukum formal.

Kondisi praktik penyelenggaraan negara yang digambarkan di atas mencerminkan masyarakat yang tidak sehatkarena kesenjangan kemakmuran dan jurang pemisah di antara elemen-elemen masyarakat. Akan tetapi, dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah tidak dapat melakukan intervensi untuk memperbaiki kondisi masyarakat tersebut karena dibatasi undang-undang. Keterikatan pemerintah pada undang-undang membuat pemerintah berada dalam kedudukan pasif karena tidak boleh melakukan intervensi dalam urusan dan kepentingan individu meskipun dengan tujuan memperbaiki kondisi masyarakat miskin. Pemerintah hanya dapat menyaksikan pertarungan kepentingan di antara golongan-golongan masyarakat yang berlangsung tidak sehat dan terpaksa bersikap berdiam diri melihat ketimpangan tersebut.Rakyat miskin yang mayoritas selalu menjadi korban pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas dan yang tidak seimbang.Kondisi pemerintah yang terikat kepada undang-undang justru semakin membuka peluang bagi dan memberikan ruang kebebasan yang besar kepada golongan borjuis-liberal menguasai dan mendominasi "gelanggang pertarungan kepentingan" dengan kekuatan modal dan hartanya.Golongan borjuis-liberal memperoleh keuntungan besar dalam "pertarungan kepentingan" yang berlangsung dengan bebas tanpa batas yang tidak seimbang karenadengan kekuatan modalnya, dapat menguasai parlemen.Secara tidak langsung, pemerintah yang terikat kepada undang-undang secara formal dan kaku justru semakin memberikan keuntungan ekonomis dan politis bagi golongan borjuis-liberal.Kondisi tersebut terjadi karena undang-undang sebagai produk Parlemen memberikan perlindungan dan jaminankebebasan serta persamaan kedudukan di depan hukum bagi setiap warga negara.Prinsip-prinsip tersebut justru memperbesar peluang golongan borjuis-liberal untuk

meraih dan meraup keuntungan tetapi di lain justru menjadi sumber malapetakan bagi golongan rakyat miskin.

Praktik penyelenggaraan negara yang berpedoman pada asas legalitas yang sempit dan kaku sebagai elemen negara hukum formal yang mengikat pemerintah justru menjadi sumber masalah dan malapetaka bagi golongan proletar yang miskin.Asas legalitas yang memberikan jaminan kepastian hak-hak individu warga negara dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraanmerupakan konstribusi positif asas legalitas dalam kehidupan bernegara. Namun, pada sisi lain, asas legalitas justru tidak memberikan keuntungan bagi golongan proletar dari aspek kemakmuran (kesejahteraan). Asas legalitas bermanfaat dalam hubungan dengan aspek politik, hukum dan ketatanegaraan sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Namun, pada sisi lain,asas legalitas justru tidak bermanfaat bagi rakyat miskin dalam kaitan dengan kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupan bernegara. Bahkan, asas legalitas yang sangat penting bagi kehidupan bernegarayang demokratis dalam kaitan dengan aspek politik, hukum dan ketatanegaraan justru membuka peluang dominasi golongan borjuis-liberal yang minoritas atas golongan proletar yang mayoritas dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Sebagai akibatnya, kondisi praktik penyelenggaraan negara diwarnai dominasi golongan borjuis-liberal atas golongan rakyat miskin yang mencerminkan kecenderungan praktik penyelenggaraan negara yang partisan dan sektarian.

Kondisi praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara yang partisan dan sektarian yang dikemukakan di atas dapat digambarkan dengan cara lain sebagai berikut. Dalam bingkai negara hukum formal, asas legalitas menghasilkan praktik penyelenggaraan negara yang cenderung partisan dan sektarian baik secara langsung maupun tidak langsung. Fenomena tersebut terjadi karena prinsip-prinsip negara hukum formal cenderung

memberikan keuntungan dan peluang yang lebih besar bagi golongan borjuis-liberaldaripada golongan rakyat jelata sebagai konsekuensi prinsip *minimal state*.Pada sisi lain, praktik penyelenggaraan negara yang berdasarkan asas legalitas yang sempit dan kaku justru menjadi musibah dan sumber penderitaan bagi golongan proletar miskinyang mayoritas.Fenomena tersebut menjadi pelajaran sejarah yang sangat berharga bagi umat manusia yang dapat dipetik hikmahnya untuk kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang lebih baik pada masa depan.

Menurut penulis, ada 2 (dua) sumber penyebab penderitaan golongan proletar sebagai konsekuensi asas legalitas yang sempit dan kakudalam bingkai negara hukum formal. Kedua sumber penyebab penderitaan golongan proletar yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.*Pertama*, pembentukan undang-undang di Parlemen yang dikuasai dan didominasi golongan borjuis-liberal adalah penyebab utama penderitaan golongan rakyat proletar. Sebagai golongan rakyat mayoritas,golongan rakyat proletartidak dapat memperjuangkan kepentingannya melalui Parlemen sebagai jalur formal.Parlemensebagai saluran aspirasi publik sudah dikuasai golongan borjuis-liberal sehingga tertutup peluang bagi golongan proletar atau golongan lain untuk memperjuangkan kepentingannya. Jika kepentingan suatu golongan bertentangan dengan kepentingan golongan borjuis-liberal, kepentingan tersebut akan semakin sulit dilakukan untuk diperjuangkan. Parlemen sudah tertutup bagi golongan rakyat miskin yang lemahmaupun golongan masyarakat yang lainsebagai sarana penyaluran aspirasi rakyat (aspirasi publik)karena dominasi golongan borjuis-liberal. Bagi golongan masyarakat miskin yang mayoritas maupun golongan lain, akseslangsung ke Parlemensebagai saluran formal untuk memperjuangkan kepentingan setiap golongan otomatis tertutup jika Parlemen dikuasai dan dinominasi golongan borjuis-liberal.Jika ada

elemen masyarakat yang memperjuangkan kepentinganyang bertentangan dengan kepentingan golongan borjuis-liberal, upaya perjuangan kepentingan tersebut akan mendapat hambatan dan tantangan golongan borjuis-liberal yang mendominasi dan menguasai Parlemen. Sudah barang tentu, kondisi sistem perwakilan rakyat dan Parlemen yang dikuasai golongan borjuis-liberal berdampak negatif dan sekaligus menimbulkan kerugian politis bagi segenap elemen masyarakat kecuali golongan borjuis-liberalyang menguasai dan mendominasi Parlemen.

Kepentingan golongan proletar tersisih dari mekanisme sistem perwakilan dan sistem politik maupun "panggung politik" karena golongan borjuis-liberal menguasai dan mendominasi parlemen dan sistem perwakilan.Kondisi demikian menimbulkan akibat negatif bagi kehidupan golongan proletar. Undang-undang cenderung tidak memberikan perhatian kepada kepentingan golongan proletar yang lemah dan miskin. Akan tetapi, kepada kepentingan golongan borjuis-liberalyang memiliki kekuatan dan dukungan politik yang lebih besar. Sistem perwakilan dan sistem politik yang didominasi suatu golongan masyarakat merupakan sistem perwakilan dan sistem politik yang berkarakter sektarian, partisan dan oligarkhis. Kondisi sistem perwakilan dan sistem politik dengan karakteristik demikian menunjukkan ciri dan karakteristik yang tidak sesuai dengan gambaran ideal sistem perwakilan dan sistem politik demokratis dalam bingkai negara hukum. Kondisi praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas mencerminkan sistem kehidupan bernegara otokratis dan oligarkhis dalam bidang hukum, politik dan ketatanegaraanmaupun bidang perekonomian, perdagangan.Secara langsung, kondisi tersebutberdampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).Kegagalan menyelenggarakan kehidupan bernegara pada aspek material maupun aspek formal kehidupan bernegara

menjadi salah satu faktor penyebab kelahiran bingkai kehidupan bernegara yang dianggap lebih baik yakni negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*). Tipe negara hukum kesejahteraandiharapkan sebagai kernagka kehidupan bernegara yang demokratis tidak hanya dalam bidang hukum, politik dan ketatanegaraan.Akan tetapi, dalam bidang perekonomian dan perdagangan juga supaya membawa kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat (kesejahteraan umum).Negara hukum kesejahteraan diharapkan dapat menyelenggarakan kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang lebih egaliter dan demokratis dalam segala bidang kehidupan baik politik, hukum, ketatanegaraan, perekonomian, perdagangan dan lain-lain.

Kedua, pemerintah yang bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara adalah faktor penyebab kedua.Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah diikat oleh undang-undangdan peraturan perundang-undangan secara ketat dan kaku. Secara yuridis, sesuai dengan ketentuan undang-undang, pemerintah bertanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas-tugasnya dalam batas yang sudah ditentukan undang-undang.Kewajiban pemerintah yang hanya menyelenggarakan ketertiban dan keamanan sesuai dengan undang-undangdianggap sesuai dengan prinsip kebebasan individu warga negara.Untuk urusan lain di luar urusan yang diatur undang-undang, pemerintah dapat berdiam diri dan berpangku tangan karena sikap demikian sesuai dengan undang-undang.Sebagai akibatnya, pemerintah dianggap tidak memiliki kewajiban yuridis dan moral untuk memperhatikan dan mengurus kesejahteraan rakyat miskin yang tidak diatur dalam undang-undang. Sikap pemerintah yang berdiam diri dan berpangku tangan terjadi karena undang-undang mengikat pemerintah secara kaku dan ketat dengan tujuan membatasi kekuasaan pemerintah dalam rangka perlindungan dan jaminan kepastian hukum bagi hak-hak individu warga negara. Namun,

sebagai akibatnya, pemerintah menjadi kehilangan sikap aktif dan kepekaan (sikap responsif) terhadap masalah kesejahteraan rakyat dan masalah kemasyarakatan yang lain yang tidak diatur dalam undang-undang.

Tanggung jawab moral pemerintah untuk memberikan pertolongan kepada golongan rakyat miskin yang menderita dan sengsara menjadi kehilangan tempat dalam praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formal karena pembatasan tugas-tugas pemerintah berdasarkan undang-undang.Praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal yang berdasarkan asas legalitas yang kaku dan formal kehilangan keluwesannya. Sebagai akibatnya, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara berlangsung dalam bingkai kehidupan yang bersifat yuridis formal dan kaku. Paradigma praktik penyelenggaraan negara yang berpedoman pada prinsip "minimal state"berdasarkan pembatasan kekuasaan pemerintah yang kaku dan ketat berdasarkan undang-undang justru menjadi salah satu faktor penyebab kemiskinan dan penderitaan rakyat miskin sebagai golongan mayoritas. Akumulasi kedua faktor tersebut di atas menutup jalan bagi golongan rakyat kecil yang miskin dan lemah untuk ke luar dari kemiskinan dan penderitaannyajika hanya mengandalkan kemampuandiri sendiri tanpa bantuan dan pertolongan pemerintah.

Praktik penyelenggaraan negara yang tidak sehat seperti dikemukakan di atas menunjukkan struktur kekuasaan politik yang timpang dan tidak seimbang dalam bingkai sistem ketatanegaraan demokratisyang dibingkai kernagka negara hukum formal. Kondisi kehidupan bernegara yang tidak demokratis dalam hampir segenap aspek kehidupan mencerminkan kegagalan masyarat Eropa Barat memahami tempat kedudukan penguasa (pemerintah) ideal dalam kerangka kehidupan bernegara. Selain mencerminkan kegagalan

menata kekuasaan negara, kegagalan tersebut dapat dipandang juga sebagai kegagalan mendistribuskan kekuasaan negara kepada organ-organ negara dan sekaligus kegagalan menata suprastruktur organisasi negara. Sebagai akibatnya, praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai kehidupan bernegara yang berpedoman pada falsafat individualis-liberalis menghasilkan karakteristik kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang otokratis, partisan dan sektariandalam bingkai sistem ketatanegaraan demokratis dalam perspektif negara hukum formal. Karakteristik kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaaan negara seperti digambarkan di atas cenderung merupakan praktik penyelenggaraan negara yang berwatak represif karena terjadi dominasigolongan borjuis-liberal yang minoritas atas golongan proletar yang mayoritas.

Fenomena dominasi suatu golongan atas golongan lain yang bersifat represif menjadi fenomena sosial yang terjadi justru melalui jalur formal dengan cara yang sah berdasarkan undang-undang. Secara tidak langsung, undang-undang menjadi alat suatu golongan untuk mendominasi, menguasai dan menindas golongan lain baik secara lamgusng atau tidak langsung dalam bingkai sistem ketatanegaraan demokratisdalam negara hukum formal. Praktik penyelenggaraan negara yang partisan dan sektarian menghasilkan kondisi dan fenomena sosial yang tragis dan menyedihkan yang tidak dapat dihindarisebagai konsekuensi implementasi asas legalitasyang sempit dan kaku.Kondisi demikian terjadi karena pemerintah diikat oleh undang-undang secara kaku dan ketat sehingga cenderung berpihak pada elemen masyarakatborjuis-liberal seperti dalam proses pembentukan undang-undang yang sudah dikemukakan di atas.Pemerintah yang pasif karena terikat pada undang-undang secara kaku dan formal membuka peluang golongan borjuis-liberal untuk menguasai panggung politik,panggung perekonomiandan perdagangan. Sudah barang tentu, praktik

penyelenggaraan negara yang bercorak dan berwatak sektarian serta partisan tidak akan pernah berpihak dan perduli kepada nasib dan kepentingan rakyat kecil yang miskin (proletar). Rakyat miskin tidak akan pernah dapat ke luar dari kemiskinannya jika tidak memiliki akses langsung ke Parlemenuntuk memperjuangkan dan mengubah nasibnya. Parlemen yang dikuasai golongan borjuis-liberalcenderung berpihak pada golongan tersebut.

Sikap pasif pemerintah membuat negara hukum formal gagal menyelenggarakan kesejahteran umum. Negara hukum formal dengan prinsip-prinsipnya abai terhadap kesejahteraan segenap elemen masyarakat sebagai aspek material kehidupan berbangsa dan bernegara karena memperhatikan hanya aspek formal kehidupan bernegara yang demokratis.Kegagalan negara hukum formal bersumber dari fenomena praktik penyelenggaraan negara yang justru tidak demokratis melainkan otokratis, liberal, partisan dan sektarian.Praktik penyelenggaraan negara yang demikian tidak pernah menghasilkan kesejahteraan bagi segenap elemen masyarakat terutama golongan rakyat miskin dan menderita (proletar).Praktik penyelenggaraan negara yang didominasi golongan borjuis-liberal tetap terjadi jika pemerintah (negara)memilih “bersikap pasif” atau “berdiam diri”atau “tidak mau intervensi”dalam struktur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang timpang dan tidak sehat. Dominasi golongan borjulis-liberal dalam bidang politik, ekonomi dan perdagangan membuat rakyat kecil yang miskin semakin terpinggirkan dari “arena” dan “”hiruk-pikuk”praktik penyelenggaraan negara yang timpang, partisan dan sektarian. Kepentingan golongan rakyat miskin tidak akan pernah dapat disalurkan dan diakomodasikan dalam kebijakan negara (pemerintah) melalui saluran politik formal (parlemen) karena Parlemen dikuasai dan didominasi golongan borjuis-liberal. Dalam perspektif praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal dengan

gambaran karakteristik seperti dikemukakan di atas, jalan ke luar untuk meraih kehidupan yang layak dan sejahtera bagi golongan rakyat miskin (proletar)tanpa bantuan pemerintah otomatis tertutup.

Praktik penyelenggaraan negara yang partisan dan sektarian dengan karakteristik parlemen yang dikuasai (didominasi) golongan borjuis-kapitalis-liberal melahirkan kekecewaan golongan rakyat yang tidak memiliki kesempatan dan peluang untuk memperjuangkan dan memperbaiki nasibnya dalam mekanisme sistem politik, sistem hukum dan sistem ekonomi yang berwatak otokratis (tidak demokratis), partisan, dan sektarian. Golongan masyarakat yang terpinggirkan dari dinamika dan aktivitas panggung politik,ekonomi dan perdagangan menyimpan perasaan kecewa yang berpotensi konflik. Kekecewaan sebagian elemen masyarakat terhadap praktik penyelenggaraan negara menjadi pemicu kelahiran kritik tajam dan perlawanan terhadap struktur politik dan kehidupan bernegara yang timpang dan tidak adil.Eksistensi negara hukum formal yang gagal menyelenggarakan kesejahteraan segenap elemen masyarakat kecuali golongan liberal-borjuis mulai diragukan, dipertanyakan dan dipersoalkan.Elemen masyarakat yang terabaikan kepentingannya dalam praktik penyelenggaraan negara mempertanyakan dan menggugat keberadaan negara hukum formaldengan segenap prinsipnya yang dipandang justru menjadi sumber masalah. Dalam kaitan dengan kritik dan perlawanan terhadap praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal, Moh. Mahfud MD mengemukakan komentar sebagai berikut:

> “Konsep negara hukum formal (klasik) yang mempunyai ciri-ciri pemerintahan seperti tersebut di muka, mulai digugat menjelang pertengahan abad ke-20, tepatnya sesudah perang dunia. Beberapa faktor yang mendorong lahirnya kecaman atas negara hukum formal yang pluralis-liberal ini . . . . . antara lain adalah ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya paham sosialisme yang

> menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa."[228]

Kehidupan politik dan ekonomi yang didominasi dan dikuasai golongan borjuis-liberal tidak menyisakan ruang yang cukup memadai bagi rakyat kecil yang miskin (proletar) untuk hidup layak dan sejahtera.Dalam bingkai negara hukum formal yang didominasi golongan borjuis-liberal,rakyat miskintidak memiliki tempat untuk hidup secara layak dan sejahteratanpa intervensi dan bantuan pemerintah. Kegagalan negara hukum formal menyelenggarakan kehidupan yang layak dan sejahterabagi segenap lapisan masyarakat dan beberapa faktor lain yang sudah disebut menjadi faktor pendorong masyarakat Eropa Barat beralih kiblatnya pada bingkai kehidupan bernegara yang dianggap lebih baik. Bangsa Eropa Barat meninggalkan kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formal dan beralih kepada tipe negara hukum lain yang dianggap lebih baik. Bangsa Eropa Barat beralih kepada tipe negara hukum baru yang dianggap dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan perkembangan zamanyang lebih baik daripada negara hukum formal. Kiblat dan perhatian bangsa Eropa Barat beralih kepada negara hukum yang dianggap ideal sesuai dengan kebutuhan masyarakatpada zamannya yakni negara hukum kesejahteraan (*welfare state*).[229]Negara hukum kesejahteraan menjadi paradigma barupraktik penyelenggaraan negara terutama bagi bangsa Eropa Barat. Paradigma baru negara hukum kesejahteraan berkembang ke belahan bumi yang lain dan sampai ke Indonesia di kemudian hari.

Negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat/welfare state*) menjadi prototipe kerangka kehidupan bernegara yang ideal sesuai dengan kebutuhan zaman moderen karena

---

[228]Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Rineka Cipta, Jakarta, 2000), hlm. 29.

[229]Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Op. cit.,* hlm. 130.

dapat memberikan harapan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik bagi segenap elemen masyarakat daripada negara hukum formal. Harapan yang lebih baik dapat diberikan negara hukum kesejahteraan karena optikperhatian negara hukum kesejahteraan difokuskan pada kesejahteraan umum yang berbeda dari optik perhatian negara hukum formal.Fokus perhatian negara hukum formal tertuju pada aspek legalitas, kepastian hukum, pembatasan kekuasaan pemerintah, kemerdekaan individu dan perlindungan hukum terhadap hak politik dan hukum individu sebagai aspek formal kehidupan bernegara.Akan tetapi, pada sisi lain, negara hukum formal abai terhadap kesejahteraan umum (masyarakat) sebagai aspek material kehidupan bernegara. Kelemahan negara hukum formal tersebut hendak diperbaiki negara hukum kesejahteraan supaya kedua aspek kehidupan bernegara yakni aspek formal dan material dapat direalisasikan dalam realitas kehidupan bernegara.

Sebagai antitesis negara hukum formal, negara hukum kesejahteraan memilih berfokus dan berorientasi (berkiblat) pada kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat) sebagai aspek material kehidupan bernegara. Fokus perhatian yang berbeda membuat karakteristik negara hukum kesejahteraan berbeda dari karakteristik negara hukum formal yang fokus perhatiannya ditujukan kepadakehidupan bernegara yang demokratis dan kepastian hukum seperti dikemukakan di atas. Negara hukum kesejahteraan memiliki karakteristik yang bersifat dinamis dan luwes berdasarkan elemen kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah (asasdiskresi). Keluwesan pemerintah dalam bertindak berdasarkan asas diskresi adalah unsur pembedanegara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal yang formal dan kaku yang mengikat pemerintah dengan undang-undangdan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas legalitas yang sempit.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, asas diskresimembuat pemerintah bersifat dinamis, responsif

(tanggap),progresifdan luwes untuk menanggapi peristiwa baru yang terjadi dengan tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang tidak diatur dalam undang-undang. Sikap luwes membuat pemerintah dapat menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).Namun, sebagai konsekuensi perbedaan orientasi dan optik perhatian kedua tipe negara hukum tersebut, prinsip-prinsip negara hukum kesejahteraan juga berbeda dari negara hukum formal. Perbedaan karakteristikkedua tipe negara hukumyang dikemukakan di atas dipaparkan pada bagian lain.

Kehadiran tipe negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaats*atau *welfare state*) sebagai tipe negara hukum yang baru dengan karakteristik yang berbeda dari segenap tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah umat manusia seperti tipe negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal melahirkan berbagai pertanyaan.Ada beberapa pertanyaan yang perlu dikemukakan berkenaan dengan negara hukum kesejahteraan yakni sebagai berikut. Apaperbedaan tipe negara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal? Apakah tujuan negara hukum kesejahteraan berbeda dari negara hukum formal? Apakah elemen-elemen negara hukum kesejahteraan berbeda dari elemen-elemen negara hukum formal? Apakah sikapdan kedudukan pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan berbeda dari negara hukum formal? Dalam beberapa pertanyaan di atas sudah tercermin karakteristik negara hukum kesejahteraan yang berbeda dari negara hukum formal maupun negara hukum liberal. Namun, berbagai pertanyaan lain tentang karakteristik negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*) sebagai tipe negara hukum ideal pada abad ke-20masih dapat ditambahkan untuk melengkapi pertanyaan di atas.

Perbedaan karakteristik negara hukum kesejahteraan dengan kedua tipe negara hukum yang disebut di atas berkenaan dengan berbagai aspek negara hukum yakni cita-cita (tujuan) negara hukum,paradigmapraktik penyelenggaraan negara,fungsi, wewenang, tugas, peranan pemerintahdalam bingkai negara hukum dan lain-lain. Perbedaan karakteristiknegara hukum kesejahteraan tersebut dapat diperbincangkan dari berbagai macam sudut pandang.Perbedaankarakteristik tujuan, paradigma,fungsi, wewenang dan tugas yang dikemukakan di atas dapat diketahui dari deskripsi karakteristik tujuan, fungsi, wewenang, tugas dan peranan pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Deskripsi karakteristik negara hukum kesejahteraan yang diperbincangkan dalam paparan lebih lanjut menyoroti beberapa aspek tertentu saja sesuai dengan maksud dan tujuan serta sistematika penulisan. Akan tetapi, deskripsi pertanyaan tentang karakteristik negara hukum kesejahteraan yang disebut di atas sudah lebih dari cukup untuk menggambarkan perbedaan paradigma, postur, karakteristik, ciri-ciri, elemen-elemen negara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara ideal setelah era negara hukum formal.Aspek paradigma, karakteristik,ciri dan elemennegara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara hukum mutakhir diperbincangkan secara khusus lebih rinci dalam babyang akan datang.

Ada berbagai aspek negara hukum kesejahteraan yang perlu perbincangkan dalam paparan lebih lanjut seperti tujuannegara, tanggung jawab sosial negara hukum kesejahteraan, kedudukan, fungsi, wewenang, tugas pemerintah, paradigma praktik penyelenggaraan negara dan lain-lain dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Namun, pada kesempatan ini, aspek-aspek negara hukum kesejahteraan yang diperbincangkan tidak mencakup semua aspek karena bagian ini bukan tempatmembicarakan segenap aspek. Sesuai dengan maksud dan tujuan penulisan pada bagian ini, beberapa aspek negara hukum

kesejahteraan saja yang akan diperbincangkan sedangkan aspek lain dibicarakan pada bagian lain.Beberapa aspek negara hukum kesejahteraan yang diperbincangkan pada paparan di bawah adalahsebagai berikut (1) tujuan negara hukum kesejahteraan yakni kesejahteraan umum,(2) tanggung jawab sosial negara terhadap rakyat sebagai sumber dan pemilik kekuasaan,(3) peranan dan kedudukan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dan (4) ruang lingkup wewenangdan tugas pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara.Berbagai aspek negara hukum kesejahteraan yang lain dibicarakan pada bagian lain setelah ini.

B.Tujuan (Cita-cita) Negara Hukum Kesejahteraan: Kesejahteraan Sosial Sebagai KepentinganUmum dan Urusan Utama Pemerintah

Aspek negara hukum kesejahteraan yang pertama diperbincangkan adalah tujuan (cita-cita) negara hukum kesejahteraan.Apa tujuan (cita-cita) negara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara hukum ideal zaman moderen? Tujuan negara mengandung seperangkat nilai-nilai yang hendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara. Nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara mencerminkan cita negara dari suatu bangsa. Cita negara dari bangsa bergantung pada dan ditentukan oleh nilai-nilai yang disepakati bersama sebagai pedoman dalam kehidupan bernegara. Cita negara mempengaruhi dan menentukan segenap aspek negara dan kehidupan bernegara seperti karakteristik organisasi negara, kondisi kehidupan bernegara dan dinamika praktik penyelenggaraan negara. Tujuan negara adalah elemen utama negara dan kehidupan bernegara yang mengandung cita-cita sebagai nilai-nilai yang disepakati bersama untuk dipakai pedoman dan yang hendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara. Nilai-nilai yang terkandung dalam tujuan negara menjadi pedoman yang memberikan panduan terhadap perjalanan suatu bangsamenuju masa depan. Cita negara

yang terdapat dalam tujuan negara mencerminkan gambaran ideal negara menurut kesadaran modal suatu bangsa yang berfungsi sebagai bintang pemandu bangsa yang bersangkutan.

Tujuan negara adalah pokok pangkal pembicaraan mengenai segenap aspek ketatanegaraan, praktik penyelenggaraan negaradan kehidupan bernegara seperti organisasi negara, fungsi, wewenang dan tugas organ-organ negara, sistem pemerintahan, sistem perwakilan, pemilihan umum, partai politikdan lain-lain. Segenap aspek yang disebut di atas ditentukan oleh dan berkaitan dengan tujuan negara. Dalam teori ketatanegaraan, tujuan negara adalah kiblat (orientasi) segenap aspek negarayang mencakup struktur organisasi negara, fungsi, wewenang dan tugas organ-organ negara, kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negaramaupun aspek lain yang berhubungan dengan negara.Solly Lubis mengemukakan komentar tentang korelasi dan pengaruh tujuan negara terhadap aspek-aspek kenegaraansebagai berikut:

> "Setiap negara mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara, kearah mana suatu organisasi negara ditujukan adalah masalah penting sebab tujuan inilah yang bakal menjadi pedoman betapa negara disusun dan dikendalikan dan bagaimana kehidupan rakyatnya diatur sesuai dengan tujuan itu (*maksudnya: tujuan negara itu . . . pen*.)."[230]

Tujuan negara yang dirumuskan dan ditetapkan para pendiri negara mempengaruhi dan menentukan aspek formal negara seperti (a) karakteristik organisasi negara (demokratis/otokratis), (b) bentuk negara (kesatuan/federal),(c) bentuk pemerintahan (republik/monarki), (d) sistem pendistribusian kekuasaan negara (pemisahan kekuasan/pembagian kekuasaan), (e) struktur organ-organ negara, (f) sistem pemerintahan (parlementer/presidensil) atau sistem pemerintahan yang lainmaupun aspek-

[230]Solly Lubis, *Ilmu Negara* (Mandar Maju, Bandung, 2014), hlm. 47.

aspekketatanegaraan lain. Soehino mengemukakan komentar tentang korelasi dan pengaruh tujuan negara terhadap berbagai aspek organisasi negara, praktik penyelenggaaan negara maupun kehidupan bernegara sebagai berikut:

> "Pentingnya pembicaraan tentang tujuan negara ini terutama berhubungan dengan bentuk negara, susunan negara, organ-organ negara atau badan-badan negara yang harus diadakan, fungsi dan tugas daripada organ-organ negara serta hubungannya antara organ yang satu dengan yang lain yang selalu harus disesuaikan dengan tujuan negara."[231]

Selain berkaitan dengan hal-hal yang disebut di atas, tujuan negara berkaitan juga dengan berbagaimacam aspek kenegaraan yang lain seperti (a) legitimasi kekuasaan negara (penguasa), (b) corak organisasi negara (demokratis/otoriter), (c) prinsip-prinsip(sendi-sendi) kehidupan bernegara (sentralisasi/desentralisasi), (d) kedudukan warga negara, (e) jenis dan karakteristik hak-hak warga negara, hak-hak asasi manusia dan (f) berbagai aspek kenegaraan yang lain. Segenap aspek suprastruktur negarayakni kedudukan, fungsi, wewenang dan tugas organ-organ negara sebagai kerangka kekuasaan formal negara ditentukan tujuan negara. Aspek infrastruktur politik negara sebagai kerangka kekuasaan politik rakyat yang meliputi partai politik, pemilihan umum, kelompok penekan, budaya politik dan lain-lain sebagai komponen yang menggerakkan dan mempengaruhi praktik penyelenggaraan negara merupakan derivat (turunan) tujuan negara. Tujuan negara adalah aspek utama negara yang menentukan karakteristik sifat hakikat negara sebagai aspek yang menentukan kerangka organisasi negara dan proses kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Soehino mengemukakan komentar mengenai korelasi dan pengaruh tujuan negara terhadap aspek organisasi negara dan praktik penyelenggaraan negara sebagai berikut "Lagi pula dengan mengetahui tujuan negara itu, kita dapat menjawab soal legitimasi kekuasaan

[231] Soehino, *Op. cit*., hlm. 147.

yaitu kekuasaan daripada organisasi negara, juga dapat mengetahui sifat daripada organisasi negara."[232]

Tujuan negara yang mempengaruhi segenap aspek organisasi negara dan kehidupan bernegara serta praktik penyelenggaraan negara mengandung seperangkat nilai yang hendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bersama umat manusia sebagai bangsa. Nilai-nilai tujuan negara adalah nilai-nilai kehidupan yang disepakati bersama berdasarkan konsensus para tokoh bangsa pendiri negara (*founding fathers*). Nilai-nilai tersebut ditetapkan para tokoh bangsa sebagai tujuan negara yang berfungsi memberikan arah perkembangan kehidupan bernegara pada masa yang akan datang. Secara implisit maupun eksplisit, nilai-nilai konsensus para tokoh pendiri negara tersebut di atas dituangkan dalam suatu (beberapa) dokumen resmi negara yakni konstitusi (undang-undang dasar) atau piagam. Soerjanto Poespowardojo mengemukakan komentar tentang nilai-nilai konsensus nasional para tokoh pendiri negara yang dikemukakan di atas sebagai berikut "Dalam setiap undang-undang dasar selalu terdapat secara eksplisit atau implisit pandangan-pandangan dan nilai-nilai dasar yang melandasi penyelenggaraan negara."[233]Nilai-nilai hasil konsensus tersebut menggerakkan manusia dan pemerintah (negara) untuk berusaha mencapai tujuan negara yang sudah disepakati bersama sebagai nilai-nilai dalam kehidupan bersama sebagai suatu bangsa.[234]

---

[232]*Ibid.*

[233] Soerjanto Poespowardoyo "Pancasila Sebagai Ideologi Ditinjau Dari Segi Pandangan Hidup Bersama" dalam 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara' (BP-7 Pusat, Jakarta, 1992), hlm. 44.

[234]Dardji Darmadihardjo dan Shidarta "Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia" (Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1996), hlm. 42.

Relasi dan pengaruh tujuan negara terhadap segenap aspek organisasi negara dan kehidupan bernegara merupakan kondisi yang selalu terdapat pada semua tipe atau bentuk negara baik negara hukum liberal (negara hukum klasik), negara hukum formal maupun negara hukum kesejahteraan.Namun, pembahasan tentang relasi dan pengaruh tujuan negara terhadap segenap aspek struktur ketatanegaraan dan praktik penyelenggaraan negara dilakukan secara bertahap sesuai dengan maksud dan tujuan. Dalam konteks maksud dan tujuan seperti dikemukakan di atas, penulis membahas lebih dahulu relasi dan pengaruh tujuan negara terhadap aspek organisasi negara dan kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum. Pembahasan dilakukan dengan metode komparasi antara negara hukum formal dan negara hukum kesejahteraan.Pembahasan pertama yang dilakukan terhadap negara hukum formal sebagai generasi kedua tipe negara hukum. Metode pembahasan yang sama dilakukan terhadap relasi dan pengaruh tujuan negara terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Cara pemaparan dengan metode komparasi tersbeut dapat dipandang sebagai metode yang efektif menggambarkan perbedaan karakteristik tujuan negara hukum formal dan negara hukum kesejahteraan.

Tujuan negara hukum formalyang berdasarkan pada landasan falsafah individualis-liberalisadalah kebebasan (kemerdekaan) dan kemakmuran individu warga negara seperti diperjuangkan golongan borjuis-liberal.[235] Dalam bingkai falsafah liberalisme-individualisme,Franz Magniz Suseno menggambarkan karakteristik negara hukum formal dengan tujuan kepentingan pribadi sebagai berikut “Jadi, menurut John Locke, negara didirikan untuk melindungi hak-hak milik pribadi. Bukan untuk menciptakan kesamaan atau

[235] Azhary, *Op. cit.*, hlm. 45.

untuk mengontrol pertumbuhan milik pribadi yang tidak seimbang, melainkan justru untuk menjamin keutuhan milik pribadi yang semakin berbeda-beda besarnya."[236]Sebagai konsekuensi tujuan negara hukum formal, kepentingan individu warga negara ditempatkan sebagai "kepentingan utama" dalam kehidupan bernegara.Kepentingan individu warga negara adalah tugas utama yang wajib diselenggarakan pemerintah dengan berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum formal.Kepentingan individu adalah sentral dan pusat perhatian segenap aktivitas pemerintah (negara) karena merupakan kepentingan utama dalam kehidupan bernegara. Sebagai akibatnya, kepentingan bersama (kepentingan umum)dianggap sebagai bukan urusan dan kepentingan yang wajib diselenggarakan pemerintah (negara). Kepentingan individu yang dimaksud adalah bukan kepentingan (kebutuhan) sehari-hari yang berkaitan dengan bidang perdagangan dan perekonomian.Kepentingan individu warga negara yang wajib diselenggarakan pemerintah adalah kepentingan yang terletak di luar bidang ekonomi dan perdagangan seperti dijelaskan pada bagian setelah ini.

Dalam perspektif negara hukum formal, tujuan utama negara adalah kemakmuran individu warga negara yang berhubungan erat dengan perekonomian dan perdagangan. Akan tetapi, kemakmuran individu warga negara mesti diupayakan dan diraih oleh masing-masing dengan tidak melibatkan atau tanpa bantuan pemerintah. Kemakmuran individu diperoleh bukan karena campur tangan pemerintahtetapi usaha dan kemampuan masing-masing. Wawasan demikian bertitik tolak dari prinsip falsafah liberal-individual yakni kebebasan individu dan persamaan kedudukan setiap warga negara. Setiap warga negara memiliki kebebasan (kemerdekaan) untuk menikmati kehidupan yang makmur dan sejahtera jika mampu meraih kemakmuran dan kesejahteraan tersebut sesuai dengan atau berdasarkan

---

[236]Franz Magnis Suseno, *Op. cit*., hlm. 221.

usahasendiri. Setiap individu memiliki hak memenuhi kebutuhannya sesuai dengan bakat, talenta dan upayanyatanpa perlu meminta atau mengharapkan bantuan pemerintah. Upaya setiap individu meraih dan menikmati kesejahteraan dilaksanakan berdasarkan prinsip "persaingan kepentingan yang bebas"tanpa campur tangan pemerintah.Kebebasan (kemerdekaan) penuh diberikan kepada setiap individu untuk memenuhi kebutuhan dan meraih kemakmuran sesuai dengan bakat, talenta dan upaya masing-masing tanpa campur tangandan pertolongan pemerintah.Sepintas lalu, prinsip kebebasan (kemerdekaan)individu merupakan asas (sendi) kehidupan bernegara yang seolah-olah ideal. Namun, anggapan demikian adalah anggapan yang keliru karena implementasi prinsip kebebasan individu dalam realitas kehidupan bernegara dan praktik penyelenyelanggraan adalah delusi yang menyakitkan hati golongan masyarakat miskin seperti dipaparkan dalam bagian setelah ini.

Penyelenggaraan kepentingan individu warga negara dalam rangka mengejar dan meraih kemakmuran serta kesejahteraan masing-masing seperti makan, rumah, fasilitas kesehatan, fasilitas sekolah, lowongan pekerjaan dan lain-lain dianggap sebagai urusan pribadiindividu yang tidak berkaitan dengan tugas pemerintahyang diatur dalam undang-undang.Urusan individu warga negara adalah urusan yang tidak boleh diintervensi pemerintah (negara). Sesuai dengan asas legalitas, urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah (negara) adalah urusan yang diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan.Dalam kaitan dengan paparan di atas, Franz Magnis Suseno mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Liberalisme (*sebagai landasan falsafah negara hukum formal . . . pen.*) menyangkal bahwa negara bertujuan untuk menjamin kesejahteraan umun. Segala apa yang bersangkutan dengan kesejahteraan merupakan urusan masyarakat sendiri dan tidak boleh dicampuri negara. Menurut liberalisme, tugas negara terbatas pada

> pemeliharaanketeraturan kehidupan bermasyarakat, pada perlindungan hukum dan pembelaan terhadap ancaman dari luar."[237]

Dalam konteks "persaingan kepentingan" yang berlangsung dengan bebas di antara individu untuk meraih kemakmuran dan kesejahteraan, pemerintah tidak turut terlibat (campur tangan). Pemerintah adalah subjek yang tidak perlu terlibat sama sekali dalam aktivitas perekonomian dan perdaganganyang dianggap sebagai urusan individu. Pemerintah bersikap pasif dan mengambil jarak dalam proses interaksi sosial individu dalam urusan perekonomian dan perdagangan. Dalam interaksi sosial, pemerintah (negara) tidak boleh campur tangan (terlibat)tetapi cukup bertindak sebagai "wasit " yang berada di tengah-tengah para pihak yang bertarung sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum formal. Keterlibatan pemerintah (negara) dalam urusan kemakmuran dan kesejahteraan individu dilarang undang-undang berdasarkan asas persamaan di depan hukum dan kebebasanindividu. Sudah barang tentu, kedua prinsip yang bersumber dari falsafah liberal-individual tersebut akan melahirkan pertarungan kepentingan yang sengit di antara individu warga negara yang berlangsung bebas tanpa intervensi pemerintah (negara) sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum formal yang kaku dan sempit.

Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah hanya berdiam diri sebagai "penonton" yang baik dan mengawasi "pertarungan kepentingan individu" yang berlangsung dengan sengit dan bebas sesuai dengan talenta dan kemampuan setiap individu dalam rangka memenuhi kebutuhan masing-masing. Sikap pasif pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara bertujuan memberikan kebebasan (kemerdekaan) yang penuh kepada setiap individu mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan masing-masing sesuai dengan hak dan kebebasannya berdasarkan asas persamaan kedudukan di depan

[237]Franz Magnis Suseno, *Op. cit*., hlm. 317.

hukum.Tugas pemerintah yang terbatas yakni menyelenggarakan ketertiban dan keamanan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum formal justru membuka peluang dominasi kelompok atas kelompok lain yang di kemudian hari melahirkan ketidakpuasan dan perlawanan. Dalam sikap "berdiam diri" atau "bersikap pasif," pemerintah melakukan tugas formal sesuai dengan atau berdasarkan ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Pemerintah menjamin ketertiban dan keamanan supaya "pertarungan kepentingan" yang berlangsung di antara individu dapat berjalan dengan bebas, tertib dan aman.

Ketertiban dan keamanan adalah prasyarat yang harus terpenuhi supaya persaingan bebas dan pertarungan kepentingan di antara individu berlangsung dengan baik, tertib dan aman. Sebagai konsekuensinya, dalam bingkai negara hukum formal, ketertiban dan keamanan adalah kepentingan utama yang wajib diselenggarakan pemerintah supaya setiap individu dapat melakukan kegiatan perekonomian dan perdagangan dengan bebas, tertib dan aman. Dalam bingkai pemikiran yang dipaparkan di atas, makna kepentingan individu yang wajib diselenggarakan pemerintah adalah kepentingan yang sempit dan terbatas yang tidak berkaitan dengan kemakmuran masyarakat yakni ketertiban dan keamanan sebagai kebutuhan individu terutama golongan borjuis-liberal dalam konteks persaingan bebas.Namun, tugas pemerintah yang bersifat sempit dan terbatas yakni menyelenggarakan ketertiban dan keamanan supaya setiap orang dan golongan dapat melakukan aktivitas perekonomian dan perdagangan dengan bebas, tertib dan aman justru mengakibatkan dan melahirkan dominasi golongan borjuis-liberal atas golongan proletar (rakyat miskin) dalam perekonomian dan perdagangan maupun politik dan praktik penyelenggaraan negarapada titik tertentu.

Dalam bingkai negara hukum formal, urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah adalah bukan urusan perekonomian, perdagangandan kesejahteraan masyarakat. Ketiga jenis urusan tersebut adalah urusan masing-masing individu. Perekonomian dan perdagangan yang berkaitan dengan kemakmuran (kesejahteraan) individu warga negara adalah "urusan yang tabu" diintervensi pemerintah (negara). Pemerintah tidak memiliki kewajiban moral dan hukum menyelenggarakan urusan perekonomian, perdagangan dan kesejahteraan masyarakat karena ada pemisahan urusan antara pemerintah dan masyarakat yang tegas.Urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah terletak pada bidang lain yang bukan perekonomian dan perdagangan meskipun berkaitan dengan kedua urusan tersebut. Urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah adalah urusan yang terletak pada sisi lain kehidupanbermasyarakat, berbangsa dan bernegaradi luar urusan perekonomian dan perdagangan. Urusan yang dimaksud adalah urusan ketertiban, keamanan dan perlindungan hak-hak hukum, politik dan kenegaraan individu. Pemerintah melakukan fungsi sebagai penyelenggara ketertiban dan keamanan dalam konteks interaksi sosial individu supaya aktivitas perekonomian dan perdaganganseбagai aspek material kehidupan berbangsa dan bernegara dapat berlangsung aman dan tertib.

Dalam interaksi sosial warga negaradalam konteks aktivitas perekonomian dan perdagangan, pemerintahberfungsi sebagai "penjaga" dan "pengawas" ketertiban dan keamananyang memberikan perlindungan bagi individu supaya setiap individu dapat melakukan interaksi sosial dengan aman dan tertib. Pemerintah harus "menjaga dan mengawasi" proses interaksi sosial di antara individu warga negara supaya "pertarungan kepentingan" dapat berlangsung baik, aman dan tertibsesuai dengan ketentuan undang-undang.Pemerintah (negara) berperan sebagai "penjaga dan pengawas" yang harus

memberikan perlindungan yang sama bagi setiap individu supaya “pertarungan kepentingan” dengan tujuan meraih kemakmuran (kesejahteraan) masing-masing berlangsung dengan bebas, aman dan tertib.Pemerintah menjalankan fungsi sebagai “penjaga, pengawal dan pengawas” yang bersifat pasif dalam proses interaksi sosial dalam pertarungan kepentingan di antara warga negara dalam rangka meraih kemakmuran (kesejahteraan) masing-masing. Jika terjadi gangguan terhadap proses “pertarungan kepentingan” di antara individu karena ada pihak yang melanggar “aturan main” yang diatur dalam undang-undang, pemerintah menindak pelaku pelanggaran tersebut sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam bingkai negara hukum formal, fungsi pemerintah seperti dikemukakan di atas termasuk dalam garis besar ruang lingkup tugas pemerintah yang terdiri atas (a) memberikan perlindungan kepada para penduduk dan (b) sebagai wasit yang tidak memihak di antara para pihak yang berkonflik. Namun, penyediaan fasilitas kesehatan, fasilitas sosial, pemeliharaan kelestarian lingkungan hidup, urusan perekonomian,urusan kebudayaan dan lain-lain dianggap bukan termasuk fungsi, tugasdan kewajiban pemerintah. Dalam hubungan dengan fungsi pemerintah dalam bingkai negara hukum formal, Franz Magnis Suseno mengemukakan komentar sebagai berikut:

> “Jadi dari tiga kelompok tugas negara yang saya sebutkan dalam bab yang lalu, liberalisme hanya mengakui yang pertama dan ketiga (*yaitu: memberikan perlindungan kepada para penduduk (pertama) dan menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat (ketiga) . . . pen.*) sedangkan yang kedua, penyediaan pelayanan-pelayanan bagi kehidupan masyarakat dalam bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan ditolak.”[238]

Negara hukum formal memang tidak bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) melainkan kemakmuran individu warga negara. Negara

[238]*Ibid.*, hlm. 319.

hukum formal menolak menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) seperti dikemukakan Franz Magnis Suseno dengan alasan negara dibentuk melindungi kebebasan manusia dan bukan kesejahteraan masyarakat seperti pandangan Aristoteles. Franz Magnis Suseno mengemukakan komentar lain dalam kaitan dengan penolakan negara hukum formal menyelenggarakan kesejahteraan umum yang dikemukakan di atas yakni sebagai berikut "Penolakan itu dibenarkan dengan alasan bahwa negara diadakan untuk melindungi kebebasan manusia untuk bertindak dan bukan untuk menghilangkannya. Negara hanya menjamin ruang kebebasan bagi tindakan masyarakat tetapi tidak mencampuri tindakan itu."[239]Penolakan menyelenggarakan kesejahteraan umum membuktikan paham liberal sebagai landasan falsafah negara hukum formal tidak memiliki "jiwa, semangat atau moralitas"tanggung jawab sosial. Dogma kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat)sebagai dogma yang melahirkan "tanggung jawab sosial negara" adalah dogma yang asing dan belum dikenal dalam negara hukum formal.Namun, pembatasan hak-hak individu meskipun secara sangat terbatas dapat dipandang sebagai suatu fase sebelum masuk dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang berkarakter humanis-sosialis-populis dalam konteks tanggung jawab sosial negara.

Sikap pasif pemerintah (negara) dalam interaksi sosial penyelenggaraan urusan (kepentingan)dan kemakmuran individu warga negara yang pada hakikatnya adalah suatu "pertarungan kepentingan" di antara individu dan golongan masyarakat mengandung konsekuensi logis yang bermakna tidak selalu positif bagi individu dan elemen-elemen masyarakat. Dalam perspektif yang lebih luas, sikap pasif pemerintah seperti dikemukakan di atas dapat menimbulkan dampak negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bernegaraseperti

[239]*Ibid.*

dipaparkan di bawah. Pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas dan sikap pasif pemerintah dalam perekonomian dan perdagangan bagaikan pedang bermata dua yang dapat menimbulkan efek positif maupun negatif bagi masyarakat atau elemen-elemen masyarakat yang berbeda kepentingannya. Persaingan kepentingan yang bersifat bebas berdampak negatif terhadap individu dan golongan masyarakatmiskin yang lemah.Golongan tersebut tidak memiliki kemampuan bersaing dengan golongan masyarakat berhaluan borjuis-liberal yang menguasai dan mendominasi panggung politik, perekonomian dan perdagangan. Pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas di antara individu warga negara yakni antara golongan proletar dan borjuis berdasarkan prinsip "siapa kuat dia yang menang" dalam bingkai negara hukum formal yang berpedoman pada falsafah liberalakan selalu menelan korban rakyat miskin.

Sejarah telah membuktikan, pihak yang kalah dan yang selalu menjadi korban pertarungan kepentingan yang berlangsung dengan bebas tanpa batas adalah individudan golongan masyarakat miskin yang lemah. Individudan golongan masyarakat miskin tidak yang memiliki harta kekayaan,modal, uang, relasi dengan penguasa, kekuatan ekonomi dan kekuasaan (dukungan) politisyang dapat dipakai sebagai alat ("senjata") dalam pertarungan kepentingan.Sebagai akibatnya, golongan masyarakat miskin yang lemah tidak memiliki bekal yang cukup untuk menghadapi pertarungan kepentingan yang berlangsung dengan kebebasan yang bersifat mutlak melawan golongan borjuis-liberal yang didukung kekuatan modal dan hartanya. Individu maupun golongan masyarakat miskin yang lemah dan tidak memiliki modal, relasi, kekuatan dan lain-lain seperti disebutkan di atas akan selalu menjadi korban pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas seperti telah terjadi dalam sejarah

peradaban umat manusia di benua Eropa Barat dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal.

Individu dan golongan masyarakat yang memiliki kekuatan ekonomi yang besar memiliki peluang yang lebih besar meraih keuntungan politis dalam praktik penyelenggaraan negara daripada golongan rakyat miskin yang lemah. Peluang dan keuntungan politis sekaligus dapat memberikan peluang dan keuntungan pada bidang lain seperti keuntungan ekonomis.Namun, di pihak lain, individu dan golongan masyarakat dengan sumber daya ekonomis yang terbatas (minim) harus menerima kenyataan sebagai pihak yang tidak memiliki peluang politisuntuk menang dalam pertarungan kepentingan yang bersifat bebas melawan golongan borjuis-liberal. Golongan rakyat miskin tidak memiliki kekuatan ekonomis dan kekuatan (dukungan) politis di Parlemen untuk melawan golongan borjuis-liberal. Sebagai akibatnya, kepentingan individu dan golonganmiskin tidak mungkin dapat diagregasikan dan diakomodasikan dalam undang-undang yang dibentuk Parlemen.Praktik penyelenggaraan negara tidak akan pernah mengagregasikan dan mengakomodasikan kepentingan individu dan golongan rakyat miskin dalam pembentukan undang-undang jika tidak memiliki dukungan politis di Parlemen.

Kepentingan golongan rakyat miskin yang tidak pernah diagregasikan dan diakomodasikan dalam undang-undang menjadi kepentingan masyarakat yang terabaikan yang tidak pernah mendapat perhatian undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Kepentingan golongan proletar yang tidak mendapat perhatian undang-undang dan peraturan perundang-undangan tidak akan pernah mendapat perhatian dalam aktivitas pemerintah (negara). Sebagai akibatnya, peluang politis golongan rakyat miskin untuk memperbaiki kondisi kehidupannya melalui saluran formal Parlemen secara serta merta tertutup. Peluang

politis yang tertutup sekaligus membuat peluang ekonomis menjadi tertutup. Sebagai akibatnya, individu yang lemah secara ekonomi dan golongan rakyat miskin terpaksa harus menerima kekalahan dalam "pertarungan kepentingan" yang berlangsung bebas dan sekaligus harus siap menanggung konsekuensi kekalahannya. Dalam bingkai negara hukum formal, pemerintah (negara) dengan terpaksa harus "membiarkan" individu dan golongan rakyat yang miskin dan lemah (proletar) bertarung melawan individu yang kaya raya dan golongan borjuis-liberal yang kuat secara politis dan ekonomis dengan segenap konsekuensi dan risikonya yakni kekalahan bagi golongan rakyat miskin.

Perhatian pemerintah yang tertuju pada aspek formal kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara hukum formal tidak akan pernah memberikan jaminan kemakmuran (kesejahteraan) bagi segenap lapisan masyarakat. Ketertiban dan keamanan yang diselenggarakan pemerintah tidak memadai sebagai syarat menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat(kesejahteraan umum) terutama bagi masyarakat dan individu yang miskin dan lemah jika pemerintah bersifat pasif.Persaingan bebas dalam "pertarungan kepentingan" dan prinsip pemerintah yang pasif dalam praktik penyelenggaraan negara menghasilkan hal positif yang menguntungkan bagi hanya golongan borjuis-liberal yang kaya-raya. Namun, di lain pihak, persaingan bebas dan pemerintah yang bersikap pasif menghasilkan hanya kekalahan,penderitaandan kesengsaraan bagi golongan rakyat miskin dan lemah. Kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupan bernegara memang bukan tujuan dan perhatian utama pemerintah sehingga kesejahteraan masyarakat yang diabaikan (terabaikan) dalam negarahukum formalmerupakan hal yang lumrah dan alamiah.Namun, kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupan bernegara yang terabaikan tersebut menjadi faktor pemicu kelahiran kritik yang sekaligus faktor pendorong

kelahiran negara hukum kesejahteraan yang memberikan perhatian besar dan condong pada kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) sebagai aspek material kehidupan bernegara.

Relasi dan pengaruh tujuan negara terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti dipaparkan di atas juga berlaku bagi tipe negara hukum kesejahteraan(*verzorgingstaat* atau *welfare state*). Negara hukum kesejahteraan memiliki tujuan yang berbeda dari negara hukum formalsecara prinsipil. Perbedaan tujuan negara di antara kedua tipe negara hukum tersebut mempengaruhi dan menentukan segenap aspek formal negara hukum kesejahteraan.Aspek formal kehidupan bernegara yang dimaksud di atas berkenaan dengan antara lain (a) kerangka kekuasaan formal negara,(b) kerangka kekuasaan politik rakyat,(c) karakteristik praktik penyelenggaraan negara, (d) asas(prinsip) kehidupan bernegara dan (e)karakteristik kehidupan bernegara serta berbagai hal yang berhubungan dengan negara. Baik struktur organisasi negara, fungsi, tugas dan ruang lingkup wewenang organ-organ negara, asas-asas hukumkehidupan bernegara,praktik penyelenggaraan negara, peran serta pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bidang hukum, politik, ketatanegaraan, perekonomian, perdagangan, sosial, lingkungan hidup dan lain-lain dipengaruhi serta ditentukan tujuan negara hukum kesejahteraan. Berbagai aspek negarayang dipengaruhi dan ditentukan tujuan negara seperti dipaparkan di atas dapat dirangkum dalam kalimat singkat sebagai berikut. Segala hal yang berkaitan dengan aspek kenegaraan dan kehidupan bernegara maupun arah perkembangan negara di masa depan ditentukan tujuan negara.

Tujuan negara hukum kesejahteraan berbeda dari tujuan berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam literatur Ilmu Kenegaraan dan Ilmu Politik.[240]Tujuan negara hukum kesejahteraan berbeda pula dari tujuan negara zaman klasik yang diajarkan Plato, Aristoteles, para penulis Abad Pertengahan maupun penulis zaman moderen seperti Machiavelli atau Jean Bodin. Tujuan negara hukum kesejahteraan berbeda juga dari tujuan negara hukum moderen yang lain yakni negara hukum klasik (negara hukum liberal/negara penjaga malam) seperti diajarkan John Locke, Immanuel Kant dan Julius F. Stahl.Perbedaan tujuan negara hukum kesejahteraan dengan tujuan berbagai tipe negara yang disebutdi atas mengakibatkan perbedaan yang sangat besar terhadap segenap aspek negara seperti struktur organisasi negara, wewenang dan tugas organ-organ negara, sistem pendistribusian kekuasaan, sistem pemerintahan dan segenap aspek praktik penyelenggaraan negaradan kehidupan bernegara. Berbagai perbedaan pokok negara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal merupakan konsekuensi logis perbedaan tujuan negara hukum kesejahteraan dengan tujuan negara hukum formal.[241]Namun, berbagai perbedaan aspek negara hukum kesejahteraan yang bersifat prinsip dengan berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah seperti diperbincangan di atas sekaligus merupakan ciri khas (karakteristik) negara hukum kesejahteraan.

Negara hukum kesejahteraan memiliki tujuan kesejahteraan umum yang sejajar pengertiannya dengan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sesuai dengan landasan falsafahnya yang berkarakter humanis-sosialis-populisKesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan bertitik tolak dari kepentingan rakyat sebagai kepentingan

[240]Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, *Op. cit.*, hlm. 49-50.

[241] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Erlangga, Jakarta, 2010), hlm. 43-45.

utama yang wajib diselenggarakan pemerintah.Kedudukan kepentingan umum berada di atas kepentingan individu dalam negara hukum kesejahteraan. Kesejahteraan umum yang lebih utama daripada kepentingan individu bertitik tolak dari pandangan tentang kedudukan rakyat sebagai subjek pembentuk negara dan sekaligus sumber kekuasaan penguasa (pemerintah). Pandangan demikian bertitik tolak dari dan dipengaruhi oleh doktrin kontrak sosial yang dikemukakan para tokoh aliran hukum kodrat rasional seperti John Locke, Montesquieu dan J.J. Rosseau. Dari sudut pandang negara hukum kesejahteraan, kesejahteraan umum mendapat perhatian yang lebih besar dan lebih utama dari pemerintah daripada urusan kesejahteraan individu-individukarena rakyat diposisikan sebagai pemilik dan sumber kekuasaan negarasesuai dengan doktrin kontrak sosial. Ernst Utrecht menggambarkan karakteristik utama tujuan negara hukum kesejahteraan sebagai berikut:

> "Tetapi suatu negara yang hendak kami sebut negara hukum moderen, "moderne rechsstaat" yang mengutamakan *kepentingan seluruh rakyat* yaitu suatu type negara yang sejak akhirnya abad ke-19 permulaan abad ke-20 ini diperkembangkan di Eropa Barat dan yang terkenal di bawah nama "welfare State" ("welvaartstaat, "Wohlfahrt staat") moderen . . . ."[242]

Kepentingan rakyat menjadi kepentingan utama yang wajib diselenggarakan pemerintah karena kepentingan rakyat berkedudukan di atas kepentingan individu. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,orientasi praktik penyelenggaraan negaraberkiblat pada "kepentingan rakyat" sebagai kepentingan umum yang utama dan pertama yang harus (wajib) diselenggarakan pemerintah yakni kesejahteraan umum.Kepentingan umum (kepentingan masyarakat) sebagai kiblat kekuasaan pemerintah dan praktik penyelenggaraan negara membuktikan tujuan negara hukum kesejahteraan berbeda dari tujuan negara hukum formal yang berkiblat pada kepentingan individu. Sudah barang tentu, perbedaan

[242]Ersnt Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 21.

karakteristik tujuan negara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal berpengaruh terhadap segenap aspek formal dan material kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan serta sendi-sendi kehidupan bernegara pada kedua tipe negara hukum. Perbedaan karakteristik aspek-aspekformal dan material negara maupun praktik penyelenggaraan negara, kondisi kehidupan bernegara serta sendi-sendi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara karena perbedaan tujuan negara merupakan hal yang logis dan lumrah terjadi dalam teori ketatanegaraan seperti dikemukakan di atas.

Kepentingan segenap lapisan rakyat yang harus diselenggarakan pemerintah baik menurut ukuran moral maupun hukum (yuridis) mengandung pengertian (makna) yang sama dengan "kepentingan umum."Frasa "kepentingan umum" adalah frasa yang sangat tuayang sudah dikenal sejak dahulusejak zaman Romawi.Dalam ketatanegaraan zaman Romawi,istilah "republik" berasal dari kata *res* (untuk)dan*publica*(umum*)*" yang mengandung makna yang sejajar dengan "kepentingan umum." Dalam bahasa Latin, frasa "kepentingan umum" disebut dalam frasa "Salus Populi Suprema Lex" atau "Kepentingan Umum sebagai Hukum Tertinggi" yang lazim dikenal dalam dunia kepustakaan ketatanegaraan pada masa tersebut. Padmo Wahyono menggambarkan urgensi frasa "Salus Populi Suprema Lex" atau "kepentingan umum sebagai hukum tertinggi" sebagai berikut "Kepentingan umum itu dapat melanggar hukum apa saja (yang dimaksud di sini yaitu hak-hak dasar rakyat atau *grondrechten*.) Jadi, ini menjalankan kepentingan umum yang mengatasi segala-galanya."[243]Dalam bingkai praktik penyelenggaraan negara zaman moderen, frasa "kepentingan umum" menjadi suatu kata kunci (frasa) yang sangat penting

[243]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit*., hlm. 95.

dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) *welfare state*).

Asas "Salus Populi Suprema Lex" menjadi asas hukum tertinggi dalam negara hukum kesejahteraan(*verzorgingsstaat* atau *welfare state)*sebagai tipe negara hukum mutakhir. Prinsip (asas) "kepentingan umum" sebagai "salus populi suprema lex" menjadi landasan (dasar/fundamen) bangunan struktur ketatanegaraan dan kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Sebagai prinsip tertinggi dalam negara hukum kesejahteraan, ada konsekuensi logis terhadap tugas dan wewenang pemerintahyang lahir dari atau diturunkan oleh (derivat) asas "kepentingan umum". Atas nama "kepentingan umum," pemerintah (negara) dapat melakukan tindakan yang menyampingkan maupun mencabut hak-hak individu warga negara dengan memberikan kompensasitertentu sebagai pengganti hak-hak individu warga negara yang dicabut.Namun, tindakan pencabutan hak-hak warga negara tersebut harus berdasarkan undang-undang. Prinsip pencabutan hak-hak warga negara oleh pemerintah (negara) atas dasar alasan "kepentingan umum" lazim terdapat dalam berbagai sistem ketatanegaraan dan sistem hukum di berbagai negara seperti Amerika yang diatur dalam konstitusi (undang-undang dasar). Prinsip "kepentingan umum" sebagai asas hukum tertinggi merupakan prinsip penting yang memberikan hak kepada pemerintah (negara) untuk menyampingkan atau mencabut hak-hak dasar individu warga negara berlaku juga di Indonesia.[244]Pemerintah (negara) Indonesia memiliki wewenang mencabut hak-hak

[244]Prinsip "kepentingan umum" sebagai dasar untuk menyampingkan hak warga negara diatur dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria yang menentukan sebagai berikut "Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang." Pencabutan hak warga negara yang disebut di atas diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur sebagai berikut "Pengadaan tanah untuk

atas tanah individu warga negara Indonesia berdasarkan alasan kepentingan umum. Lembaga hukum pencabutan hak (*onteigening*) individu yang terdapat dalam sistem hukum Indonesia dikenal juga di berbagai negara termasuk negara-negara individualis-liberalis.

Lembaga hukum pencabutan hak-hak individu warga negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang diatur dalam sistem hukum dan perundang-undangan setiap negara mencerminkan suatu pemahaman makna hak-hak individu dan hak-hak asasi manusia yang bersifat relatif.Keberadaan lembaga pencabutan hak-hak individu warga negara dapat ditafsirkan sebagai bingkai pemikiran yang mencerminkan wawasan mengenai relasi hak-hak individu warga negaradengan hak-hak masyarakat (kepentingan umum). Lembaga pencabutan hak-hak individu warga negara mencerminkan pemahaman hak-hak individu dan hak-hak asasi manusia yang bersifat relatif sehingga dapat dibatasi dan dicabut demi kepentingan umum. Wawasan tentang hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia yang bersifat relatif sehingga dapat dibatasi maupun dicabut merupakan pandangan liberal-individual yang bersifat moderat. Wawasan tersebut lebih luwes daripada pandangan tentang hak-hak individu dan hak-hak asasi manusia yang bersifat mutlak dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal. Prosedur (tata cara) dan syarat pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah individu warga negara dengan alasan kepentingan umum (hukum acara) dalam bingkai sistem hukum Indonesia diatur dalam undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan.Namun, pencabutan hak-hak individu warga negara harus disertai dengan pembayaran ganti rugi.

---

kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak."

Dalam praktik ketatanegaraan zaman moderen, kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat)sebagai kepentingan umum tidak hanya merupakan urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah. Penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum bersangkutan secara langsung dengan nasib segenap bangsa sehingga menjadi tanggung jawab yang wajib diselenggarakan segenap komponen bangsa baik pemerintah maupun masyarakat.Segenap elemen dan komponen bangsa harus terlibat menyelenggarakan kesejahteraan umum. Sebagai contoh, pemilik modal tidak perlu harus menempati kedudukan dominan yang hegemonis dalam perekonomian dan perdagangan meskipun tidak dilarang undang-undang. Moralitas warga negara yang baik akan perduli dan memberikan perhatian kepada nasib orang lain sehingga berusaha membuka peluang bagi orang lain terutama pemilik modal kecil dan rakyat miskinuntuk berusahaserta menikmati kehidupan yang sejahtera secara bersama-sama. Makna kalimat yang dikemukakan di atas dapat dikemukakan dengan redaksi kalimat yang berbeda dari paparan yang dikemukakan di atas yakni sebagai berikut. Orientasi tujuan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan adalah "kepentingan umum" yang mengandung makna atau pengertian yang sejajar dengan pengertian "kepentingan segenap lapisan masyarakat."Kepentingan seluruh rakyat mengandung pengertian yang sama dengan kepentingan umum dan kepentingan segenap lapisan masyarakat. Ketiga frasa yang disebut di atas dapat dipertukarkan kedudukannya atau dipergunakan dalam kalimat yang berbeda tetapi dengan makna atau pengertian yang sama dan sejajar. Kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum (kepentingan segenap bangsa) adalah pusat segenap kebijakan negara (pemerintah) dan aktivitas praktik penyelenggaraan negara.

Apa yang menjadi “kepentingan rakyat” atau “kepentingan umum” atau “kepentingan segenap lapisan masyarakat” dalam negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*)? Kepentingan masyarakat sebagai kepentingan umum yang wajib diselenggarakan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan adalah kesejahteraan umum (*social welfare)*. Kesejahteraan umum merupakan urusan (kepentingan) segenap komponen bangsa dalam bingkai negara hukum kesejahteraanbaik dalam perspektif yuridis maupun moral. Kewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum yang mencakup pengertian kesejahteraan segenap lapisan masyarakat adalah bukan urusan pemerintah semata-mata. Akantetapi,urusan pribadi setiap warga negaramaupun segenap elemen masyarakat. Kesejahteraan umum menjadi tugas utama yang wajib diselenggarakan pemerintah atau bekerjasama dengan pihak swasta sesuai dengan porsi masing-masing.Bingkai pemikiran seperti dikemukakan di atas merupakan fenomena yang bersifat umum-universal di berbagai negara hukum demokratis di berbagai negara dan di berbagai belahan bumi. Dalam kaitan dengan kesejahteraan umum yang menjadi kepentingan segenap komponen masyarakat sebagai orientasi tujuan negara hukum kesejahteraan, Hotma P. Sibuea mengemukakan komentar sebagai berikut “Teori kesejahteraan sebagai tujuan negara merupakan teori mutakhir. Semua negara moderen menganut teori kesejahteraan umum (*welfare state* atau *social service state)* sebagai tujuan negara.”[245]

Negara Indonesia adalah salah satu negara di benua Asia yang menganut paham negara hukum demokratis yang sejahtera sama seperti negara-negara hukum demokratis yang lain.Negara hukum kesejahteraan memiliki karakteristik utama yang berbeda dari negara hukum formal dari segi orientasi tujuan negara.Kesejahteraan umum (kesejahteraan

[245]Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, Op. cit*., hlm. 95.

masyarakat)sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan adalah sumber “inspirasi, semangat” dan sekaligus mengandung “kewajiban moral” pemerintah. Untuk memenuhi kewajiban moral tersebut, pemerintah wajib melakukan berbagai macam aktivitas supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara. Segenap aktivitas pemerintah (negara) yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum dapat dianggap sebagai perwujudan tanggung jawab sosial negara terhadap masyarakat. Doktrin tanggung jawab sosial negara adalah paradigma baru yang belum dikenal pada masa lalu dan baru dikenal dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Sudah barang tentu, sebagai doktrin barudalam doktrin ketatanegaraan moderen, doktrin tanggung jawab sosial negara membawa perubahan radikal dalam segenap sendi kehidupan bernegara, tata organisasi negara maupun praktik penyelenggaraan negara. Perubahan-perubahan baru yang fundamental sebagai konsekuensi doktrin tanggung jawab sosial negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan dibicarakan lebih lanjut pada bagian lain.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *social service state*), kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakat adalah aspek kehidupan bernegara yang bersifat material. Aspek material kehidupan bernegara merupakan “kepentingan umum” yang menjadi urusan dan kepentingan utama negara yang wajib diselenggarakan pemerintah. Kesejahteraan umum adalah aspek kehidupan bernegara yang diabaikan dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal. Kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial) adalah keadaan yang menggambarkan kondisi kehidupan segenap lapisan masyarakatyang sejahtera karena segenap kebutuhan individu warga negara terpenuhi sehingga setiap warga negara dapat hidup secara layak sesuai dengan harkat dan martabatnya

sebagai manusia. Kehidupan setiap warga negara yang sejahtera melengkapi dan menyempurnakan kehidupan bernegara yang dibingkai "kebebasan dan kemerdekaan"sesuai dengan hak-hak individu warga negara berdasarkan asas persamaan di depan hukum baik dalam bidang politik dan perekonomian maupun perdagangan.Dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial, pemerintah berfungsi bukan hanya sebagai penguasa (regulator) yang bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara. Akan tetapi, aktor utama yang berperan aktif menjalankan berbagai usaha dan peran baik sebagai regulator maupun penyelenggara ekonomi nasional, pembagi jasa-jasa, juru damai dalam pertikaian di antara kelompok masyarakat dan lain-lain.Dalam konteks karakteristik peranan pemerintah dalam bingkainegara hukum kesejahteraan, Azhary mengemukakan komentar sebagai berikut:

> ". . . Negara Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*) yaitu suatu negara yang selain sebagai penjaga malam juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, sebagai penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Unsur negara hukum yang klasik tidak lagi dapat dipertahankan."[246]

Kesejahteraan sosial yang hendak diselenggarakan pemerintah adalah kesejahteraan segenap lapisan masyarakat dan bukan kesejahteraan individu-individu warga negara.Sebagai konsekuensinya, paradigma praktik penyelenggara negaradalam bingkai negara hukum kesejahteraanbertolak belakang dengan paradigma praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal. Ada 3 (tiga) karakteristik utama paradigma praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal yang berbeda dari negara hukum kesejahteraan yakni (1) kemakmuran (kesejahteraan) individu warga negara sebagai kepentingan utama (2) persaingan kepentingan di antara individu yang bersifat bebastanpa

[246]Azhary, *Op. cit.*, hlm. 54.

batas dan (3) pemerintah yang bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara (*minimal state*).Perbedaan paradigma praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum kesejahteraan tersebut berkenaan dengan aspek-aspek sebagai berikut. Negara hukum kesejahteraan bertitik tolak dari 3 (tiga) macam paradigma praktik penyelenggaraan negara yang memiliki karakteristik sebagai berikut (1) kesejahteraan umum (kesejahteraan segenap lapisan masyarakat) sebagai kepentingan umumdan tujuan negara (2) persaingan di antara warga negara yang dibatasi undang-undang dan diawasi pemerintah dan (3) pemerintah yang berperan aktif dalam praktik penyelenggaraan negara.Dalam konteks paradigma baru negara hukum kesejahteraan, Sudargo Gautama mengemukakan komentar sebagai berikut "Negara yang moderen harus mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya. Kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata yang harus dikejar. Kemakmuran seluruh lapisan masyarakat yang harus dikejar."[247]Sebagai konsekuensiparadigma baru yang dikemukakan di atas, pemerintah menjalankan berbagai macam fungsidalam praktik penyelenggaraan negara yakni sebagai "penjaga dan pengawas" ketertiban dan keamanan maupun penyelenggaraperekonomian nasionalyang aktif dalam segenap aspek kehidupan masyarakat.

Pada zaman sekarang, negara hukum kesejahteraan yang bersendikan "kesejahteraan umum"yang dengan istilah lain disebut kesejahteraan segenap lapisan masyarakat"sebagai "kepentingan umum" menjadi tipe kehidupan bernegara ideal zaman moderen. Negara hukum kesejahteraan dianggap sebagai tipe negara hukum terbaik karena bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum yang mencakup nasib segenap lapisan masyarakat. Tipe negara hukum kesejahteraan memberikan gambaran

[247]Sudargo Gautama, *Op. cit*., hlm. 10.

kehidupan bernegara yang layak dan lebih baik bagi segenap lapisan masyarakat yang belum pernah terwujud dalam praktik penyelenggaraan negara sejak dahulu sampai dengan sekarang. Gambaran kehidupan bernegara ideal adalah kehidupan bernegara yang sejahtera dan berkeadilan bagi segenap lapisan masyarakat.Kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat)menjadi urusan utama pemerintah sehingga segenap program dan aktivitas praktik penyelenggaraan negara diarahkan untuk mewujudkan "kesejahteraan umum" bagi segenap lapisan masyarakat dalam realitas kehidupan bernegara sebagai kepentingan utama. Kesejahteraan umum menempati kedudukan tertinggi dalam hierarkhi urusan maupun tugas yang wajib diselenggarakan pemerintah (negara). Sebagai konsekuensinya, alokasi dana dalam praktik penyelenggaraan negara harus difokuskan pada program pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat supaya setiap warga negara dan segenap lapisan masyarakat dapat menikmati hidup yang sejahtera sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai warga negara. Kesejahteraan umum adalah kepentingan utama yang harus diutamakan dalam skala prioritas kepentingan maupun urusan atau tugas-tugasyang wajib diselenggarakan pemerintah (negara).Terminologi "kepentingan umum" menjadi frasa yang sangat penting dan strategis serta menentukan nasib segenap lapisan masyarakat dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kepentingan umum atau kepentingan rakyat menjadi "kosa kata/leksikon atau frasa" yang dapat dipakai sebagai (sarana) memberikan pembenaran terhadap tindakan pemerintah (negara).

Frasa "kepentingan umum" menjadi sumber inspirasi dan sekaligus sumber kewajiban moral pemerintah untuk menjalankan pemerintahan dengan baik supaya tercapai kesejahteraan umum. Inspirasi dan kewajiban moral yang bersumber dari asas kepentingan umum dibakukan sebagai asas-asas hukum (prinsip atau pokok pendirian)dalam wujud

konkrit. Kepentingan umum sekaligus menjadi sumber nilai-nilai yang berfungsi sebagai landasan moral asas-asas hukum yang berlaku dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Asas “kepentingan umum” menurunkan (menderivasi) beberapa asas hukum ketatanegaraan yang berkedudukanlebih rendah daripada asas “kepentingan umum.”Ada beberapa asas hukum yang dapat diturunkan (diderivasi) dari pokok pendirian (prinsip/asas hukum)“kepentingan umum.”Beberapa asas hukum (pokok pendirian/prinsip) yang dapat diturunkan dari asas kepentingan umum adalah (1) prinsip (pokok pendirian/asas hukum)kesejahteraan umum (*Verzorgingsstaat atau sosial welfare*), (2) prinsip (pokok pendirian/asas hukum) tanggung jawab sosial negara, (2) prinsip (pokok pendirian/asas hukum) pemerintah yang aktif dalam praktik penyelenggaraan negara, (3) asas legalitas, (4) asas diskresi dan asas-asas hukum yang lain.

Asas-asas hukum tersebut adalah prinsip yang berfungsi sebagai pedoman membangun sistem politik, sistem konstitusi, sistem ketatanegaraan, sistem kehidupan bernegara dan sistem-sistem lain. Segenap sistem dalam negara hukum kesejahteraan dibangun dengan berpedoman pada asas-asas hukum (prinsip-prinsip) kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaaan negara yang disebut di atas. Jika ada sistem yang menyimpang dari atau bertentangan dengan asas-asas hukum (pokok-pokok pendirian), sistem tersebut dapat dianggap tidak taat asas. Sistem tersebut memiliki potensi destruktif yang dapat membuat segenap komponen bangsa menyimpang dari tujuan negara sebagai cita-cita bersama bangsa. Sistem yang menyimpang dari asas-asas hukum (pokok-pokok pendirian) negara hukum kesejahteraan tidak layak hidup dan tidak memiliki hak hidup dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Sistem yang menyimpang atau bertentangan dengan asas-asas

hukum (prinsip) negara hukum kesejahteraan harus disingkirkan dari praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara.

Ada berbagai macam prinsip dan elemen kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Prinsip dan elemen tersebut dapat dirumuskan sebagai karakteristik negara hukum kesejahteraan atau sebagai unsur pembeda dari segenap bentuk negara yang pernah dikenal dalam sejarah kehidupan umat manusia. Beberapa prinsip dan elemen negara hukum kesejahteraan yang dapat dikemukakan sebagai ringkasan untuk lebih mudah memahami karakteristik negara hukum kesejahteraan dapat dikemukakan di bawah.Beberapa prinsip atau elemen negara hukum kesejahteraan yang dimaksud di atas adalah sebagai berikut.

Tabel VIII

Elemen dan Karakteristik Negara Hukum Kesejahteraan (Negara Hukum Demokratis Yang Sejahtera)

Aspek Negara Hukum Kesejahteraan	**Karakteristik dan Elemen**
Karakteristik Landasan Falsafah	Individual-Liberal Yang berkarakter Humanis-Sosialis-Populis (Dibatasi peraturan perundang-undangan)
Tipe Negara	Negara Hukum Kesejahteraan *(Verzorgisstaat/Welfare State)*
Tujuan negara	Kesejahteraan Umum (Kesejahteraan Segenap Lapisan Masyarakat
Elemen Utama Negara	Asas Legalitas, Asas Diskresi dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik
Corak Pemerintahan	Demokratis
Orientasi Kekuasaan	Kepentingan Umum
Karakteristik Visi-misi	Humanis-sosialis-populis
Status Pemerintah	Aktif melakukan intervensi dalam hampir segenap aspek kehidupan bernegara demi kesejahteraan umum
Ruang Lingkup Tugas Pemerintah	Ruang Lingkup Tugas Pemerintah Tanpa Batas

Status Rakyat	Aktif sesuai dengan ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan
Organ Yang Melakukan Pembatasan Kekuasaan	Bersifat Eksternal dan Internal (Ada lembaga-lembaga yang berfungsi melakukan pembatasan kekuasaan)
Instrumen Pembatasan Kekuasaan	Bersifat Yuridis (berdasarkan norma-norma hukum positif)
Mekanisme dan Sistem Pembatasan Kekuasaan	*Judicial Review, Legislative Review, Administrative Review, Check And Balance System, Separation of Powers* dan lain-lain

C.Ruang Lingkup Tugas Pemerintah: Tanggung Jawab Sosial Penyelenggaraan Kesejahteraan Umum (Kesejahteraan Segenap Lapisan Masyarakat)

Negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*) dapat dipandang sebagai tipe negara hukum ideal zaman moderenkarena visi-misi dan tujuannya berbeda dari berbagai tipe negara masa laluyang dikenal dalam literatur Ilmu Hukum Ketatanegaraan dan Ilmu Politik.Negara hukum kesejahteraan mengemban visi-misi menyelenggarakan kesejahteraan umum(*general welfare*)dalam pengertian yang sejajar dengan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.Visi-misi dan tujuan negara hukum kesejahteraan menjadi dambaan umat manusiasepanjang masa. Negara hukumkesejahteraan menjadi kiblat praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen karena alasan visi-misi tersebut.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kesejahteraan umum adalah tema dan prioritas utama aktivitas penyelenggaraan negara karena berkaitan dengankehidupan dan menentukan nasib maupun masa depan segenap komponen bangsa.Jika berpedoman pada wawasan yang dikemukakan di atas, negara hukum kesejahteraan berpedoman pada suatu prinsip yakni negara untuk kepentingan rakyat baik sebagai sumber maupun pemilik kekuasaan. Prinsip negara untuk kepentingan masyarakat (bangsa) selaras dengan perkembangan tipe negara zaman moderen yang memandang unsur negara dan unsur bangsa sebagai kesatuan yang tidak dapat dipisahkan (*nation state*).

Dalam perkembangan pemikiran tentang negara hukum ideal yang mutakhir, elemen negara dan bangsa dipandang sebagai kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.Sebagai suatu organisasi, negara tidak terpisah dari bangsa sebagai subjek yang membentuk negara. Demikian pula bangsa subjek pembentuk negara tidak dapat dipisahkan dari negara. Kedua elemen tersebut dipandang sebagai kesatuan yang membentuk suatu terminologi yang mengandung pengertian baru. Perpaduan istilah negara dan bangsa menghasilkan konsepsi bentuk negara ideal zaman moderen yang disebut negara bangsa (*nation-state*).[248]Dari sudut pandang sifat-hakikatnya, makna konsepsi negara ideal yakni *negara-bangsa*(*nation state*) adalah sama dengan pengertian negara untuk kepentingan umum atau negara untuk kepentingan segenap lapisan masyarakat.Konsepsi negara-bangsa (*nation state*) sebagai konsepsi sifat-hakikat negara ideal zaman moderen merupakan wadah (bentuk formal) untuk menggambarkan perbedaan bentuk negara zaman moderen dengan bentuk negara zaman dahulu seperti negara feodal, negara absolut dan lain-lain. F. Isjwara menggambarkan karakteristik negara-bangsa (*nation-state*) sebagai konsepsi kehidupan berbangsa dan bernegara ideal dengan gambaran sebagai berikut "Negara menjadi negara nasional apabila seluruh struktur politik negara telah dirombak dan rakyat merupakan faktor penentu dalam urusan negara. Hanya apabila rakyat turut-serta dalam urusan-urusan negara, maka negara menjadi negara nasonal."[249]Secara hakiki, karakteristik negara-bangsa (*nation state*) adalah sama dengan karakteristik negara hukum kesejahteraan jika bertitik tolak dari sudut pandang visi-misi kedua tipe negara yakni kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum.

---

[248] Perjanjian Westphalia pada tahun 1647 yang mengakhiri Perang Tiga Puluh Tahun di benua Eropa dianggap sebagai titik kela hiran negara-negara nasional moderen. (Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 1990), hlm. 27.

[249]F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Putra A. Bardin, Bandung, 1999), hlm. 131.

Kepentingan umum wajib diselenggarakan pemerintah sebagai perwujudan tanggung jawab sosial negara terhadap rakyat (bangsa) sebagai sumber dan pemilik kekuasaan.

Visi-misi negara hukum kesejahteraan dalam bingkai konsepsi negara-bangsa (*nation-state*) menggeser paradigma visi-misi negara hukum formalyang berorientasi pada kepentingan individu sesuai dengan landasan falsafah liberalisme-individualismeyang dianggap sudah usang (ketinggalan zaman). Visi-misi negara hukum formal bertitik tolak dari prinsip "negara untuk kepentingan individu-individu" seperti dikumandangkan John Locke sang tokoh liberalisme.[250]Visi-misi negara hukum formal yang berkarakter liberalis-individualis-borjuis digeser oleh visi-misi negara hukum kesejahteraan yang berbeda karakteristiknyayakni humanis-sosialis-populissesuai dengan perkembangan zaman.Karakteristikvisi-misi negara hukum kesejahteraan berpedoman pada falsafah yang mengandung pokok pendirian atau prinsip "negara untuk kepentingan bangsa atau kepentingan segenap lapisan masyarakat."Dengan visi-misi yang humanis-sosialis-populis, negara hukum kesejahteraan berpihak kepada kepentingan segenap lapisan masyarakatyang dengan istilah lain disebut kepentingan bangsa (kepentingan umum) dan bukan kepentingan orang per orangmaupun kepentingan golongan.Visi-misi negara hukum kesejahteraan yang berkarakter humanis-sosialis-populis belum dikenal pada berbagai tipe negarapada masa lalu seperti pada zaman Yunani Kuno, Romawi Kuno, Abad Pertengahan, negara hukum klasik (negara hukum liberal/negara hukum penjaga malam) maupun negara hukum formal.

Pada masa lalu,ada tipe negarayang memiliki visi-misi yang mirip dengan negara hukum kesejahteraan dengan tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umumatau

---

[250] John Locke sang tokoh dan juru bicara liberalisme mengemukakan bahwa negara didirikan untuk melindungi hak milik pribadi (Franz Magnis Suseno, *Op. cit*., hlm. 221.)

kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.Tipe negara yang dimaksud di atas berkembang pada akhir Abad Pertengahan di Benua Eropa. Tipe negara yang dimaksud adalah yakni negara polisi (*polizei staat*).[251] Tipe negara polisi memiliki visi-misi menyelenggarakan negara untuk "kepentingan umum." Tujuan tersebut mirip dengan visi-misi (tujuan) negara hukum kesejahteraan zaman moderen.Kepentingan umum sebagai visi-misi negara polisi tercermin dari semboyan "Salus populis supreme les esto." Semboyan tersebut mengandung arti kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi.[252]Kesejahteraan rakyat menjadi urusan raja (penguasa) yang paling utama dalam bingkai negara polisi. Segenap tindakan raja (pemerintah/penguasa) yang dikaitkan dengan (atas nama) kesejahteraan rakyat sudah dianggap memiliki dasar hukum yang tertinggi.[253]Dalam perspektif negara polisi,raja menyelenggarakan segenap kebutuhan rakyat (kesejahteraan umum) sebagai kepentingan umumtanpa keterlibatan rakyat. Keterlibatan raja dalam segenap aspek kesejahteraan masyarakat menyentuh sendi-sendi kehidupan masyarakat yang utama yakni perekonomiandan perdangan.Akan tetapi, seperti dikemukakan di atas, penyelenggaraan kepentingan umum dalam proses pencapaian visi-misi negara polisi tidak melibatkan rakyat.[254]

Dalam konteks penyelenggaraan kepentingan umum dalam bingkai negara polisi, rakyat adalah bukan subjek hukum yang dianggap memiliki hak di hadapan raja. Akan tetapi, sebagai objek kekuasaan penguasa (raja). Sebagai akibatnya, rakyat sekaligus dianggap

---

[251] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, hlm. 155.

[252] Mustamin Daeng Matutu, *Op. cit*., hlm. 4.

[253]*Ibid.*

[254]*Ibid.*

sebagai objek praktik penyelenggaraan negara. Dalam kaitan dengan urusanpenyelenggaraan kesejahteraan umumdalam bingkai negara polisi, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan komentar tentang relasi pemerintah dengan rakyatsebagai berikut". . . type negaranya adalah negara polisi (*Polizei staat*) yang walaupunraja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan. Oleh karena rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja . . . ."[255]Kemiripan karakteristik visi-misi kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum dalam bingkai negara polisi dengan kesejahteraan umum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan membuat negara polisi sering disebut sebagai "welvaartstaat" klasik."[256] Frasa "welvaartstaat klasik" dipakai sebagai kosa kata (leksikon) untuk membuat perbedaan karakteristik negara hukum kesejahteraan zaman moderen yang disebut *verzorgingsstaat* atau *welfare state* dengankarakteristik negara polisiyang disebut "welvaartstaat" klasik.Paradigma dan perspektif penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum dalam bingkai negara polisi dan negara hukum kesejahteraan memiliki perbedaan yang prinsip.

Apa sebab negara polisi tidak melibatkan rakyat dalampraktik penyelenggaraan negara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum?Alasannya, kepentingan umum yang diselenggarakan penguasa (raja) adalah bukan sebagai bentuk pertanggungjawaban raja (penguasa) terhadap rakyat dalam perspektif sosial, moral, politis maupun yuridis.Dalam bingkai negara polisi, penguasa (raja) menyelenggarakan kepentingan umum karena didorong oleh faktor sistem perekonomian merkantilisme.[257]Sistem perekonomian merkantilisdilaksanakan dengan tujuan membuat neraca perdagangan selalu

---

[255] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, hlm. 155.

[256] Mustamin Daeng Matutu, *Op. cit.,* hlm. 4.

[257]Donald A. Rumokoy, 'Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara Didalamnya' dalam S.F. Marbun dkk., "Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara," (UII Press, Yogjakarta, 2001), hlm. 10.

bersifat positif berdasarkan eksport yang lebih besar daripada import. Sebagai konsekuensinya, perekonomian mesti diatur secara penuh oleh negara (raja) sehingga rakyat tidak perlu dilibatkan dalam praktik merkantilisme. Rakyat tidak diperbolehkan terlibat dalam perekonomian dan perdagangan karena urusan tersebut adalah urusan negara (pemerintah) secara mutlak. Namun, praktik perekonomian dan perdagangan yang berpedoman pada merkantilisme tidak selalu bersifat positif bagi segenap elemen masyarakat. Ada sekelompok anggota masyarakat yang kecewa terhadap praktik merkantilisme sehingga melakukan penolakan dan perlawanan yakni golongan *monarchomachen*. Perlawanan golongan *monarcomachen* membuat raja menyadari kewajibannya terhadap rakyat. Raja mengubah orientasi kekuasaannya dari kepentingan pribadimenjadi kepentingan umum. Perubahan orientasi kekuasaan membuat raja berupaya menyelenggarakan kesejahteran umum meskipun tanpa keterlibatan rakyat. Dalam konteks kewajiban raja untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam bingkai negara polisi, Donald Rumokoy mengemukakan komentar sebagai berikut "Asas yang berlaku dalam bentuk negara dan pemerintahannya ini ialah bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tapi tidak oleh rakyatnya sendiri, dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum (*prinsip legibus solutus est, salus publica suprema lex*)."[258]

Secara historis, kesadaran raja untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bertumbuh karena perlawanan golongan *monarchomachen*yang menentang ekses negatif kekuasaan raja yang absolut.Alasan historis tersebut dapat dipandang seolah-olah sebagai faktor yang memicu kesadaran raja menyelenggarakan kesejahteraan umum dengan

---

[258]*Ibid.*

kesadaran sendiri dan bukan sebagai bentuk pertanggungjawaban raja kepada rakyat dari perspektif yuridisdan politis. Setelah terjadi perlawanan golongan *monarchomachen*, raja menyadari dan menginsafi kewajibannya untuk berbuat baik kepada rakyat sehingga bersedia menyelenggarakan kesejahteraan umum.Namun, dari sudut pandang politis, kesadaran raja menyelenggaraan kesejahteraan umum tidak lain karena tekanan politis golongan *monarchomachen*. Dalam perspektif kondisi dan latar belakang seperti dikemukakan di atas, kedudukan rakyat dianggap bukan sebagai subjek yang memiliki kedudukan yang sederajat dengan raja (penguasa). Akan tetapi, sebagai objek kekuasaan yang memiliki kedudukan yang lebih rendah daripada raja.Relasi raja (penguasa) dengan rakyat adalah bukan relasi subjek-subjek. Akan tetapi, relasi subjek (raja) dengan objek (rakyat)yang berbeda kedudukannya. Relasi subjek-objek tersebut membuat rakyat berstatus pasif yang selalu tunduk kepada perintah negara atau raja.[259] Sebagai akibatnya, jika penguasa (raja) tidak melaksanakan kesejahteraan umum, rakyat tidak dapat melakukan tindakan balasan terhadap raja seperti melakukan pergantiam penguasa (raja). Tindakan seperti dikemukakan di atas mustahil dapat dilakukan jika rakyat berkedudukan sebagai objek kekuasaan raja. Dalam kedudukan sebagai objek kekuasaan, rakyat tidak berada pada posisi yang memiliki hak atau posisi yang dapat meminta pertanggungjawaban raja sebagai penguasa baik secara yuridis, moral maupun politis.

Dalam bingkai argumentasi yang dikemukakan di atas, implementasi kesejahteraan umum dalam bingkai negara polisi tidak diletakkan dalam kerangka pertanggungjawaban sosial negara terhadap bangsa dalam perspektif yuridis, moralitas dan politis.Akan tetapi, orientasi kekuasaan raja kepada kepentingan umum yakni kesejahteraan umum dapat

[259]Padmo Wahyono, Ilmu Negara, Op. cit., hlm. 97.

dipandang sebagai kondisi yang terpaksa dilakukan karena perlawanan golongan *monarchomachen*. Raja menyelenggarakan kesejahteran umum bukan sebagai kewajiban yuridis dan politis tetapi karena tekanan politis golongan *monarchomachen*. Penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam bingkai negara polisi dengan alasan seperti dikemukakan di atas berbeda dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Penyelenggaraan kesejahteraan umum pada kedua tipe negara memiliki karakteristik yang berbeda dalam berbagai aspek sebagai konsekuensi perbedaan latar belakang sejarah dan tujuannya.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, penyelenggaraan kesejahteraan umum diletakkan dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis yang berdasarkan hukum sesuai dengan doktrin-doktrin yang berfungsi sebagai landasannya. Dalam kerangka kehidupan bernegara seperti dikemukakan di atas, penyelenggaraan kepentingan umum berpedoman pada dan dipandu oleh sendi-sendi kehidupan bernegara yang demokratis yakni (1) pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi, (2) penghormatan terhadap hak-hak warga negara dan hak asasi manusia, (3) pergantian pemerintahan secara berkala dan damai melalui pemilihan umumyang demokratisdengan sistem partai politik yang kompetitif, pers yang bebas dan (4) prinsip-prinsip negara demokrasi yang lain.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kedudukan pemerintah diletakkan pada posisi sentralsebagai pusat penyelenggaraannegara berdasarkan wewenang atributif dan delegatif yang cukup besar sesuai dengan ruang lingkup tugasnya yang sangat luasyakni menyelenggarakan kesejahteraan umum. Akan tetapi, kekuasaan(wewenang) pemerintah yang besar tetap bersifat terbatassehingga berbeda dari karakteristik kekuasaan penguasa (raja) dalam negara polisi yang bersifat mutlak (absolut).Dalam bingkai negara hukum

demokratis (negara hukum kesejahteraan), kekuasaan pemerintah (negara) dibatasi dengan atau berdasarkan hukum (konstitusi) sebagai instrumentarium yuridis yang pertama dan utama. Dalam perspektif konstitusionalisme moderen dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, S.F. Finer dan kawan-kawan mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Constitution are codes of norms aspire to regulate the allocation of power, functions, duties among the various agencies and officers of government, and to define the relationships between these and the public."("Konstitusi adalah kitab undang-undang yang mengatur pembagian kekuasaan, fungsi-fungsi, tugas-tugas di antara berbagai badan dan pejabat pemerintah dan membatasi hubungan badan dan pejabat pemerintah dengan masyarakat.")[260]

Wewenang pejabat pemerintah yang dibatasi berdasarkan (hukum) konstitusi adalah prinsip penyelenggaraan negara yang melahirkan pemerintahan yang bersifat terbatas (*limited government*). Kekuasaan pemerintahan yang bersifat terbatas adalah awal kelahiran sistem konstitusi seperti dikemukakan K. C. Wheare "Constitution spring from a belief in limited government." ("Konstitusi tumbuh dari keyakinan pada pemerintahan yang bersifat terbatas.)"[261]Tujuan pembatasan kekuasaan pemerintah (penguasa) tiada lain untuk mencegah tindakan pemerintah yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenangsupaya hak-hak warga negara dan hak asasi manusia dapat dilindungi seperti diatur dalam konstitusi (undang-undang dasar). Dengan redaksi kalimat yang berbeda tetapi dengan maksud dan tujuan yang sama dengan pernyataan yang dikemukakan di atas, Eric Barent mengemukakan komentar sebagai berikut "Constitutionalism is a belief in imposition of restrains on government by means of a constitution." ("Konstitusionalisme adalah

---

[260] S.E. Finer, Vernon Bogdanor, Bernard Rudden, *Comparing Constitutions* (Clarendon, Oxford, United State, 1996), hlm. 1.

[261] K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (Oxford University Press, New York, 1966), hlm. 7.

keyakinan pada pengenaan pengendalian terhadap pemerintah berdasarkan konstitusi.")[262] Hubungan negara hukum demokratis dengan konstitusi bermula dari pemikiran untuk mempergunakan konstitusi sebagai sarana (instrumen) pembatasan kekuasaan.

Beban tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum diletakkan di atas pundak pemerintah. Sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi logis tugas berat yang wajib diselenggarakan pemerintah. Sebagai akibatnya, pemerintah menjadi pusat segenap kekuasaan pemerintahan dan aktivitas praktik penyelenggaraan negaramaupun kehidupan bernegara. Namun, pemerintah tidak dapat bertindak otoriter(sewenang-wenang) dengan mengabaikan dan melanggar hak-hak individu warga negaradan hak-hak asasi manusia yang diatur konstitusi. Batas-batas ruang lingkup kekuasaan pemerintah dibatasi dalam (hukum) konstitusi. Dalam penyelenggaraan tugasnya sebagai badan penyelenggara negara, pemerintah melaksanakan kekuasaandengan berpedoman pada hukum dan konstitusi serta menghormati hak-hak warga negara maupun hak-hak asasi manusia. Jika pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang, rakyat memiliki hak untuk mengganti pemerintah melalui pemilihan umum yang dilakukan secara berkala sesuai dengan hak-hak warga negara serta prinsip pemerintahan yang demokratis-konstitusional. Wawasan yang dikemukakan di atas menggambarkan perbedaan perspektif penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam bingkai negara polisi yang berbeda dari negara hukum kesejahteraanyang demokratis.

Sesuai dengan visi-misi yang berkarakter humanis-sosialis-populis, negara hukum kesejahteraan menjadi tipe negara hukum ideal karena bertujuan menyelenggarakan

[262]Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford University Press, Oxford, 1998), hlm. 1.

kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Kesejahteraan umum adalah urusan utama yang wajib diselenggarakan pemerintah karena berkaitan dengan kepentingan segenap elemen bangsa. Sebagai konsekuensinya, pemerintah memiliki kewajiban mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan segenap lapisan masyarakatlebih utama daripada urusan yang lain. Sebagai konsekuensinya,kepentingan rakyat (kepentingan umum) harus selalu dan menjadi perhatian utama pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Sebagai kepentingan umum yang wajib diselenggarakan pemerintah, kesejahteraan umum menjadi urusan yang sangat penting karena berkaitan dengan nasib dan menentukan masa depan segenap komponen bangsa. Karakteristik utama negara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara ideal zaman moderen terletak pada misi kesejahteran sosial yang diemban negara hukum yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap komponen bangsasebagai kepentingan utamanegara.[263]Namun, tugas dan kewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum bukan merupakan tugas yang mudah diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara.

Asas kepentingan umum dalam bingkai kerangka kehidupan bernegara zaman moderen berkembang bersama-sama dengan tipe negara hukum kesejahteraan.Kepentingan umum adalah asas politik dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara zaman moderen.Sebagai asas politik negara, asas kepentingan umum mengandung konsekuensi logis terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan kehidupan bernegara.Sudah barang tentu, sebagai asas politik kehidupan bernegara, kepentingan umum menjadi titik

[263]Notonagoro menganggap "kepentingan umum" yang dalam istilah lain disebut sebagai "republik" yang berasal dari kata *res* (untuk, demi) dan *publica* (milik umum atau masyarakat) sebagai asas politik dan bukan asas hukum. (Notonagoro, *Pembahasan Ilmiah Mengenai Susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Pengurus Senat Universitas Gadjah Mada, Yogjakarta, tanpa tahun) hlm. 15.

tolak menata susunan organisasi negara, sendi-sendi kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Asas kepentingan umum mempengaruhi dan menentukan segenap aspek organisasi negara seperti susunan organisasi negara, fungsi, tugas, wewenang organ-organ negara, sendi-sendi praktik penyelenggaraan negara, sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan hak-hak warga negara, hak-hak asasi manusia dan lain-lain. Asas kepentingan umum sekaligus merupakan "sumber nilai-nilai, jiwa dan semangat" penataan dan pengaturan fungsi, wewenang dan tugas-tugas organ-organ negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Praktik penyelenggaraan negara pada zaman moderen berpedoman pada asas kepentingan umum sebagai "paradigma" baru. Sebagai paradigmabaru, kepentingan umum menjadi titik tolak dan sekaligus tujuan segenap aktivitas penyelenggaraan negara. Sebagai konsekuensinya, asas "kepentingan umum" diletakkan sebagai "kepentingan utama" yang harus diurus dan diselenggarakan pemerintah (negara).Kepentingan yang lebih utama daripadasegenap kepentingan yang harus diurus dan diselenggarakan negara (pemerintah) tiada lain dari "kepentingan umum" dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Apa konsekuensi "asas kepentingan umum" sebagai asas politik dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan? Kepentingan umum adalah pokok pendirian (prinsip) yang penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan berbangsa dalam negara hukum kesejahteraan. Sebagai pokok pendirian utama,asas kepentingan umum mengandung konsekuensi logis terhadap berbagai aspek ketatanegaraan,sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegarapraktik penyelenggaraan negara seperti sudah dikemukakan.Akan tetapi, konsekuensi logis yang dibicarakan pada bagian ini tidak mencakup segenap hal yang dikemukakan di atas.

Pembicaraan difokuskan hanya pada aspek yang berkaitan dengan ruang lingkup tugas-tugas dan wewenang Parlemen sebagai badan pembentuk undang-undang dan pemerintah sebagai badan penyelenggara pemerintahan. Pembatasan ruang lingkup perbincangan tentang konsekuensi logis asas kepentingan umum terhadap aspek organisasi negara dan kehidupan bernegara dilakukan dengan sengaja sesuai dengan konteks dan optik perbincangan. Konsekuensi asas kepentingan umum yang lain terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan praktik penyelenggaraan negara tidak dibicarakan pada bagian ini demi mempertahankan sistematika tulisan.Sebagai akibatnya, perbincangan mengenai konsekuensi asas kepentingan umum terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan bernegara menjadi tidak komprehensif. Akan tetapi, konsekuensi tersebut merupakan kondisi yang harus diterima yang tidak dapat dielakkan supaya pembahasan tetap dapat difokuskan pada pokok bahasan yang menjadi pusat perhatian dan perbincangan pada bagian yang dipaparkan di bawah.

Konsekuensi pertamaasas “kepentingan umum”terhadap negara hukum kesejahteraan berkenaan dengan ruang lingkup tugas Parlemen sebagai badan pembentuk undang-undang. Secara ideal, berdasarkan asas kepentingan umum, undang-undang yang dibentuk Parlemen harus berkiblat (berpihak)pada kepentingan umum karena undang-undang mencerminkan kepentingan mayoritas masyarakat.Kepentingan mayoritas masyarakat harus tercermin dalam undang-undang dan bukan hanya kepentingan suatu golongan seperti golongan borjuis-liberal yang menguasai dan mendominasi Parlemen dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal. Parlemen adalah organ negara yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sebagai konsekuensinya, undang-undang yang dibentuk Parlemen harus merupakan bentuk konkrit artikulasi dan agregasi kepentingan mayoritas masyarakat. Undang-undang adalah wujud konkrit kepentingan rakyat mayoritas yang dituangkan dan

diformulasikan lembaga perwakilan rakyatdalam bentuk norma-norma hukum positif (undang-undang).Untuk mewujudkan hal tersebut, proses pembentukan undang-undang harus berlangsung demokratis supaya undang-undang mencerminkan artikulasidan agregasi kepentingan masyarakat mayoritas. Proses pembentukan undang-undang ideal akan tercapai jika Parlemensebagai lembaga perwakilan rakyat tidak didominasi dan dikuasai suatu golongan masyarakat.Parlemen yang bebas dominasi dan "cengkeraman"suatu golongan masyarakat dapat tercapai melalui pemilihan umum anggota Parlemen yang berlangsung secara berkala, bebas, umum, langung, rahasia, jujur dan demokratis. Pemilihan umum demokratis yang bersifat kompetitf harus disertai dengan sistem kepartaian yang kompetitif.

Artikulasidan agregasi kepentingan mayoritas masyarakat yang kemudian dirumuskan dalam wujud konkrit sebagai kebijakan dalam bentuk undang-undang menimbulkan konsekuensi logis dan yuridis terhadap kedudukan hak-hak individu warga negara.Undang-undang berfungsi bukan hanya melindungi kepentingan individu atau hak-hak individu warga negara seperti dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal. Undang-undang harus bermanfaat bagi kepentingan umum atau kepentingan publik.[264]Manfaatumum harus menjadi perhatian utama undang-undang yang dibentuk Parlemen sebagai badan pembentuk undang-undang seperti dikemukakan Jeremy Bentham.Sebagai konsekuensinya, undang-undang yang berfungsi sebagai instrumen yuridis bagi negara mesti memberikan perhatianutama pada aspek kemanfaatan umum (kepentingan umum). Ide kepentingan umum sebagai prioritas dan perhatian utama undang-undang yang dibentuk Parlemen dikemukakan juga oleh John Locke sebagai pelopor dan juru bicara

[264]Jeremy Bentham, *"The Theory of Legilstation" atau Teori Perundang-undangan, Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana* (Nusa Media dan Penerbit Nuasa, Bandung, 2006), hlm. 1.

liberalisme. Dalam pandangan JohnLocke, undang-undang yang dibentuk kekuasaan legislatif (badan legislatif) mesti merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas atau memuat unsur-unsur kepentingan umum (*for the public good*).[265]

Pokok pendirian yang mengutamakan kepentingan umum dalam pembentukan undang-undang tercermin dalam sistem konstitusi berbagai negara seperti Amerika dan Indonesia.Sudah barang tentu, prinsip pengutamaan kepentingan umum mengandung konsekuensi terhadap keberadaan hak-hak individu warga negara seperti sudah dikemukakan. Demi kepentingan umum, pemerintah (negara) dapat menyampingkan (mencabut) hak-hak individu warga negara. Pencabutan hak-hak individu warga negara dengan alasan kepentingan umum merupakan konsekuensi yuridisasas kepentingan umum sebagai asas hukum utama dalam negara hukum kesejahteraan.Lembaga hukum pencabutan hak-hak warga negara berdasarkan alasan kepentingan umum adalah lembaga hukum yang lazim terdapat dalam sistem hukum di berbagai negara. Namun, pencabutan hak-hak warga negara harus disertai dengan penyerahan kompensasi atau ganti rugi kepada individu warga negara yang berhak. Pencabutan hak-hak warga negara tanpa pemberian ganti rugi dan atau kompensasi dapat dipandang sebagai tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dibenarkan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Sebagai asas hukum, asas kepentingan umummengandung konsekuensi logis yang lain terhadap ruang lingkup tugas-tugas(kewajiban) pemerintah sebagai badan penyelenggara pemerintahan. Namun, pembahasan konsekuensi asas kepentingan umum terhadap tugas

[265]John Locke, "Two Treaties on Civil Government" dalam MDA Freeman 'Introduction to Jurisprudence (London, Sweet & Maxwell Ltd., 2001), hlm. 150.

pemerintah tidak dibicarakan pada bagian ini. Konsekuensi asas kepentingan umumterhadap ruang lingkup tugas pemerintah tersebut sekaligus dapat dianggap sebagai faktor penentu perkembangan ruang lingkup dan jenis aktivitas yang wajib diselenggarakan pemerintah sebagai badan penyelenggara pemerintahan.Ruang lingkup tugas pemerintah semakin bertambah luas sesuai dengan perkembangan pemaknaan asas kepentingan hukum. Konsekuensi logis yang dimaksud berkenaan dengan materi-muatan undang-undang yang dibentuk Parlemen sebagai landasan legalitas tindakan pemerintah dan pedoman menyusun program pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umumsebagai realisasi "tanggung jawab sosial negara."Perkembangan dan perluasan makna asas kepentingan umum mengandung konsekuensi terhadap tugas pemerintah yang semakin berkembang juga yang membuat Parlemen mesti membentuk undang-undang yang akan dipergunakan sebagai landasan hukum pelaksanaan tugas pemerintah.

Dalam praktik penyelenggaraan negara, pemerintah menyelenggarakan tugas-tugasnyadengan berpedoman pada undang-undangdan peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas legalitas sebagai asas hukumdalam negara hukum kesejahteraan maupum negara hukum formal.Materi-muatan undang-undang yang dibentuk Parlemen harus mencerminkan kepentingan umum sebagai konsekuensi visi-misi yang diemban pemerintah yakni kesejahteraan umum.Segenap program dan aktivitas pemerintahberkiblat pada kepentingan umum yang mencerminkan kepentingan segenap lapisan masyarakat. Dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, tindakan pemerintah mesti memiliki landasan (dasar) hukum yakni undang-undang dan peraturan perundang-undangan supaya pemerintah dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan tuntutan asas legalitas.Dalam negara hukum kesejahteraan dan negara hukum formal, undang-undang adalah instrumentarium hukum (sarana yuridis) pemerintah dalam

penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai kesejahteraan segenap lapisan masyarakatyang ditetapkan sebagai kepentingan umum. Namun, kepatuhanpemerintah yang kaku dan formal terhadap undang-undang sesuai dengan asas legalitas justru berdampak buruk terhadap praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara terutama terhadap golongan masyarakat miskin yang mayoritas.

Penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada kepentingan umum dapat diwujudkan dengan baik jika pemerintahbersikap tidak partisan dan sektarian seperti terjadi dalam negara hukum formal. Dari sudut pandang doktrin (ilmu pengetahuan), dalam kerangka "asas kepentingan umum,"pemerintahtidak boleh bersikap partisan dan sektarian karena mesti memperhatikan kepentingan segenap lapisan masyarakat supaya kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum dapat diselenggarakan. Pemerintah harus mengambil sikap netral dan berdiri di tengah-tengah pertarungan kepentingan di antara individu maupun di antara elemen masyarakat yang berbeda kepentingannya. Dalam posisi netral, pemerintah berpihak kepada kepentingan segenap bangsa sebagai pencerminan kepentingan umum dan bukan kepentingan individu atau kelompok masyarakat. Jalan pikiran yang dipaparkan di atas dapat dikemukakan dengan cara lain sebagai berikut. Pokok pendirian "kepentingan umum" sebagai asas hukum dalam negara hukum kesejahteraan yang mencakup pengertian "kepentingan segenap lapisan masyarakat" harus menjadi orientasi (kiblat) kehidupan berbangsa, bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam segenap aspeknya. Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraan negara,posisi netral pemerintah tidak selalu dapat dipertahankan dalam realitas karena ada berbagai faktor yang mempengaruhi kedudukan pemerintah.

Frasa kepentingan umum yang mencakup kepentingan segenap elemen masyarakat menjadi sangat penting dalam negara hukum kesejahteraan karena kepentingan umum merupakan “kepentingan yang terutama dan tertinggi” di atas segenap kepentingan kehidupan berbangsa, bernegara dan praktik penyelenggaraan negara.Dalam perspektif lain, dalam negara hukum kesejahteraan, asas “kepentingan umum” sebagai asas hukum dapat dianggap sebagai “paradigma”baru praktik penyelenggaraan negara ideal karena visi-misinya yang humanis-sosialis-populis (pro umat manusia, perduli kepada sesamamanusia dan pro kepada rakyat).Fenomena demikian belum pernah terjadi dalam realitas praktik penyelenggaraan negara pada berbagai tipe negara yang pernah dikenal pada masa lalu. Pada masa lalu, praktik penyelenggaraan negara cenderung berkiblat pada kepentingan individu, keluarga maupun golongan dan bukan kepentingan rakyat (umum). Praktik penyelenggaraan negara yang berkarakter humanis-sosialis-populis yang berkiblat pada kepentingan umum (kepentingan bangsa) seperti pada negara hukum kesejahteraan belum dikenalpada masa lalu.Paradigma kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai “kepentingan umum” dan “kepentingan yang tertinggi” dalam praktik penyelenggaraan negara menurunkan (menderivasi) doktrin ketatanegaraan baru yang disebut “tanggung jawab sosial negara.”

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah (negara) memiliki “tanggung jawab sosial negara” menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat sebagai kepentingan umumyang utama dan tertinggi. Kesejahteraan umum adalah kepentingan yang wajib diselenggarakan pemerintah supaya masyarakat menikmati kehidupan yang layak dan sejahtera yang mencakup kepentingan individu warga negara

sebagai subjek pembentuk negara seperti dikemukakan Kranenburg.[266]Negara dibentuk demi kepentingan bangsa sebagai subjek yang membentuk negara. Dalam konteks "tanggung jawab sosial negara,"negara hukum kesejahteraan menempatkan kedudukan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai kepentingan umum yang lebih utama daripada segenap kepentingan dalam kehidupan bernegara. Kesejahteraan individu setiap warga negara sudah terhisap (terabsorbsi) dalam pengertian dan ruang lingkup "kesejahteraan umum yang sejajar dengan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat." Sudah barang tentu, pokok pendirian yang dikemukakan di atas bertolak belakang dengan pokok pendirian negara hukum formal dan negara hukumliberal yang menghendaki kemakmuran individu warga negara lebih diutamakandaripada kesejahteraan umumyang diselenggarakan tanpa keterlibatan (campur tangan) pemerintah.

Persaingan kepentingan yang bebas tanpa batas sebagai mekanisme untuk meraih kemakmuran individuyang disertai sikap pasif pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara telah gagal menyelenggarakan kesejahteraan umum. Kegagalan tersebut terjadi dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal. Sudah barang tentu, kegagalan kedua tipe negara hukum di atas tidak perlu diulangi dan ditiru negara hukum kesejahteraan. Prinsip persaingan kepentingan yang bebas tanpa batas dan sikap pasif pemerintah sebagai prinsip mekanisme kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara menghasilkan penyelenggaraan negara yang partisan dan sektarian dalam bingkai falsafah liberal-individualis-kapitalis. Kondisi seperti dikemukakan di atas tidak boleh terulang kembali dalam kehidupan umat manusia dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Mekanisme

[266]Kranenburg mengemukakan "Negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang kemudian disebut bangsa." (Soehino, *Ilmu Negara,Op. cit*., hlm. 142).

penyelenggaraan negara yang partisan dan sektarian karena sikap pasif pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dan prinsip persaingan bebas hanya menghasilkan struktur masyarakat yang terbelah dalam golongan borjuis-liberal-kapitalis dan golongan proletar. Kondisi demikian tidak boleh terulang kembali dalam negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*).

Falsafah individualis-liberalis sebagai landasan falsafah negara yang mengajarkan manusia sebagai mahluk individu yang bebas dan merdeka mengakibatkan setiap individu memiliki kesempatan dan peluang yang sama meraih kesejahteraan dan impiannya. Sebagai akibatnya, mekanisme persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas di antara individu warga negara dalam bidang perekonomian dan perdagangan dianggap sebagai prinsip ideal. Maknaprinsip manusia sebagai mahluk individu yang memiliki kebebasan dan kemerdekaan kodrati berdampak pada pemaknaan tugas-tugas pemerintah dalam kehidupan bernegara. Prinsip landasan falsafah yang dikemukakan di atas membuat pemerintah bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara. Namun, prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas sudah usang dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Sebagai konsekuensinya, prinsip-prinsip kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara tersebut harus ditinggalkan karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan menjadi sumber masalah bagi umat manusia. Kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang lebih baik harus dibangun di atas landasan prinsip-prinsip kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang baru. Prinsip-prinsip kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang ideal adalah prinsip-prinsip kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang dibangun di atas landasan falsafah negara yang sesuai dengan sifat-hakikat dan martabat umat manusia. Landasan falsafah negara yang dimaksud adalah

landasan falsafah yang memandang umat manusia sebagai mahluk individu dan sosial sekaligus (mono-dualis).

Kesejahteraan masyarakat sebagai kepentingan umum yang wajib diselenggarakan pemerintah (negara) dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara jika pemerintah berpedoman pada paradigma dan prinsip-prinsip praktik penyelenggaraan negara yang baru yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan umat manusia dan perkembangan zaman. Paradigma dan prinsip-prinsip baru tersebut menempatkan pemerintah dalam posisi sentral sebagai subjek (aktor utama) yang berperan penting dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum. Pemerintah wajib bersikap aktif dan tanggap (responsif) terhadap semua perkembangan dan kebutuhan masyarakat serta harus terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi, perdagangan, sosial serta berbagai kegiatan lain dalam penyelenggaraan negara supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dengan baik.Pemerintah mestitampil sebagai aktor utama praktik penyelenggaraan negarayang selalu hadir setiap saat jika dibutuhkan rakyat dalam segenap aspek kehidupan individu dan masyarakat. Kehadiran pemerintah seperti dimaksud di atas bertujuan melindungi segenap lapisan masyarakat terutama golongan masyarakat miskin yang lemah.Segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara wajib diintervensi pemerintah dalam batas-batas tertentudemi kesejahteraan umum. Pemerintah memiliki kewajiban untukberperanpenting dan menentukan dalam bidang politik,hukum, lingkungan hidup, kesehatan masyarakat, perumahan, kesenian, olah-raga maupun perekonomian dan perdagangan sebagai perwujudan tanggung jawab sosial negaraterhadap bangsa dalam praktik penyelenggaraan negara demi kesejahteraan umum.

Kepentingan segenap lapisan masyarakat harus dapat diselenggarakan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sebagai “kepentingan umum” meskipun kepentingan tiap

kelompok masyarakat tidak selalu selaras dengan kepentingan umum. Bahkan, tidak tertutup kemungkinan, kepentingan umumbertentangan dengan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat. Naluri manusia sebagai mahluk yang egois seperti dikumandangkan dalam tesis Thomas Hobes *homo homini lupus* sejak beberapa abad lalu membuat manusia menghendaki segenap yang diinginkan dapat tercapai dan digenggam dalam tangannya jika mungkin. Naluri dan karakter umat manusia membuat penyelarasan kepentingan individu yang berbeda atau bertentangan dengan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat merupakan tugas utama pemerintah supaya kepentingan segenap lapisan masyarakat dapat diselenggarakan dengan baik. Jika penyelarasan kepentingan yang berbeda dan bertentangan dapat dilakukan dengan baik setiap orang diharapkan dapat hidup dengan layak dan sejahtera. Pemerintah mesti melakukan penyelarasan kepentingan elemen-elemen masyarakatyang berbeda dan bertentangan untuk menghindari konflik kepentingan di antara elemen masyarakat yang berpotensi destruktif terhadap persatuan dan kesatuan bangsa. Jika perbedaan dan pertentangan kepentingan di antara elemen masyarakat diselesaikan masing-masing golongan (elemen), konflik kepentingan akan selalu dimenangkan golongan borjuis-liberal sebagai golongan masyarakat yang memiliki sumber daya ekonomi dan politik yang lebih unggul seperti terjadi dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal.

Pertarungan kepentingan di antara elemen masyarakat akan membawa akhir yang penuh derita bagi golongan masyarakat kecil dan miskin (proletar). Golongan tersebut akan selalu menjadi golongan yang kalah dalam persaingan kepentingan dan perebutan sumber-sumber daya ekonomi, politikserta kekayaan nasional jika tidak dilindungi pemerintah (negara). Dalam konteks gambaran kehidupan masyarakat seperti dikemukakan di atas, negara hukum formal dan negara hukum liberal memilih berdiam diri dalam “pertarungan

kepentingan" yang tidak seimbang dan tidak demokratis. Negara hukum liberal dan negara hukum formal membiarkan setiap orang atau pihak bertarung dan menyelesaikan persoalan masing-masing sesuai dengan kemampuan, usaha dan talentanya.Namun, dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kondisi demikian tidak boleh dialami umat manusia. Pemerintah tidak boleh berdiam diridan menonton fenomena tragis yang terjadi dalam kehidupan bersama umat manusia seperti dikemukakan di atas. Pemerintah memiliki tanggung jawab yuridis, moral dan sosial memberikan perlindungan terhadap segenap elemen masyarakat terutama rakyat miskin supaya dapat hidup lebih baik.Organisasi negara (pemerintah) diadakan oleh suatu bangsa untuk memenuhi dan melindungi kepentingan segenap individu sebagai subjek pembentuk negara dan sekaligus sumber kekuasaan penguasa seperti dikemukakan dalam tesis Kranenburg.

Perspektif doktrin "tanggung jawab sosial" negara dalam bingkai asas politik kepentingan umum mencakup pengertian yang sangat luas jika pemaknaan asas kepentingan umum bertitik tolak dari sudut pandang sejarah asal mula dan tujuan negara dibentuk oleh suatu bangsa. Dalam perspektif negara hukum kesejahteraan yang mengemban misi "tanggung jawab sosial negara" sebagai kewajiban yang mesti diselenggarakan pemerintah, tujuan negara hukum kesejahteraan dibentuk bukan untuk melayani kepentingan negara, penguasaatau kepentingan individu tetapi melayani dan menyelenggarakan kepentingan segenap bangsa yang membentuk negara.[267]Akan tetapi, negara hukum formal yang berkarakter liberal dan individual menyangkal prinsip negara berfungsi sebagai sarana

[267] Kranenburg mengatakan pada hakikatnya, negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan sekelompok manusia yang disebut bangsa. Sebagai konsekuensinya, negara harus melayani kebutuhan atau kepentingan bangsa yang membentuk organisasi kekuasaan yang disebut negara tersebut. (Soehino, *Ilmu Negara*, *Op. cit.*, hlm. 142).

menjamin kesejahteraan umum.[268]Dalam pandangan negara hukum formal, hal-hal yang bersangkutan dengan urusan kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat) adalah urusan individu sesuai dengan pemaknaan sifat hakikat manusia sebagai mahluk individu yang merdeka. Pemerintah (negara) tidak boleh ikut campur (campur tangan) dalam urusan individu karena dilarang undang-undangkarena dianggap sebagai pelanggaran hak dan kebebasan individu. Negara hukum formal dan negara hukum liberal yang berkarakter liberal-individualis menolak "doktrin tanggung jawab sosial."Negara dianggap tidak memiliki tanggung jawab sosial terhadap kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum).Dalam bingkai falsafah liberalisme-individualisme, Solly Lubis mengemukakan komentar yang menarik sebagai berikut:

> "Bagi kaum kapitalis, dasar ialah bahwa tiap-tiap orang lebih berbakti kepada masyarakat, jika masing-masing mencoba tujuannya sendiri-sendiri. Kebahagiaan untuk semua orang hanya tercapai, kalau setiap orang mencoba mencapai kebahagiaannya sendiri-sendiri. Sesuai dengan falsafah itu, kaum kapitalis memperjuangkan gerak hidup yang bebas (liberal) dengan persaingan yang bebas pula, dan sesuatunya itu dalam rangka tata susila yang beradab dan undang-undang."[269]

Penyelenggaraan kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat)sebagai "kepentingan umum"yang wajib diselenggarakanpemerintah merupakan perwujudan "tanggung jawab sosial negara." Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum baik kepentingan rakyat yang kaya-raya maupun dan terutama kepentingan golongan masyarakat yang miskin dan lemah. Kewajiban moral untuk memikul tanggung jawab sosial merupakan implementasi "tanggung jawab sosial negara."Segenap anggota masyarakat dan

---

[268] Franz Magnis Suseno, *Op. cit.*, hlm. 319.

[269] Solly Lubis, *Op. cit.*, hlm. 56.

terutama golongan masyarakat miskin yang lemah mengharapkan negara (pemerintah) bersedia memikul tanggung jawab sosial menyelenggarakan "kesejahteraan sosial" bagi segenap lapisan masyarakat yang sejajar pengertiannya dengan kesejahteraan umum. Kesejahteraan masyarakat menjadi "kepentingan umum" yang wajib diselenggarakan pemerintah meskipun kesejahteraan umum terabaikan pada masa lalu dalam berbagai tipe negara yang pernah dikenal umat manusia. Penyelenggaraan kepentingan umum merupakan karakteristik negara hukum kesejahteraan yang diwujudkan dalam bentuk "tanggung jawab sosial" negara.[270]Kelahiran doktrin kesejahteraan umum dipicu oleh kondisi kehidupan masyarakat yang buruk pada masa lalu.Kondisi tersebut membuat beberapa ahli pikir Eropa Barat berupaya menyempurnakan konsepsi negara hukum formal dengan konsepsi kehidupan bernegara yang lebih baik daripada negara hukum formal tersebut.[271]Negara hukum yang dimaksud adalah negara hukum kesejahteraan seperti sudah dikemukakan di atas. Kata kunci yang menjadi ciri khas (karakteristik) negara hukum kesejahteraan sebagai tipe negara ideal zaman moderen yang didambakan segenap lapisan masyarakat adalah (1) humanis, (2) sosialis, (3) populis, (4) egaliter, (5) demokratis dan (6) sejahtera.

Doktrin "tanggung jawab sosial" negara sebagai bagian dari doktrin negara hukum kesejahteraan adalah doktrin ketatanegaraan baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat. Doktrin tanggung jawab sosial negara berkembang dalam bingkai kehidupan negara zaman moderen menjelang akhir abad ke-20. Doktrin tanggung jawab sosial negara memiliki

---

[270] Azhary mengemukakan tentang perkembangan negara hukum di Eropa Barat sebagai berikut "Pada Abad XX konsep negara hukum mengalami perkembangan yang mendapat perhatian para pemikir dari berbagai bangsa yang menginginkan kehidupan yang demokratis, berperikemanusiaan dan sejahtera. Di Belanda, ada beberapa pemikir yang mencoba menyempurnakan cita negara hukum." (Azhary, *Op. cit*., hlm. 48).

[271] Beberapa pemikir Belanda yang berusaha mengembangkan dan menyempurnakan konsepsi negara hukum yang lebih baik daripada negara hukum formal antara lain adalah Paul Scholten, Scheltema dan Lunshof.

karakteristik sebagai doktrin humanis-sosialis-populis. Sebagai doktrin ketatanegaraan baru, doktrin "tanggung jawab sosial negara" belum dikenal pada era negara hukum liberal (negara hukum klasik) maupun negara hukum formalyang berpedoman pada falsafah liberalis-individualis.Franz Magnis Suseno mengemukakan komentar tentang kelahiran dan perkembangan doktrin "tanggung jawab sosial negara"di Eropa Barat sebagai berikut "Bahwa negara secara khusus bertanggung jawab terhadap kesejahteraan para anggota masyarakat yang lemah barangkali dianggap barang tentu. Tetapi kesadaran ini sebenarnya baru mulai berkembang 150 tahun lalusebagai reaksi terhadap liberalisme yang justru menolaknya."[272]

Doktrin tanggung jawab sosial negara dapat dipandang sebagai antitesa doktrin negara hukum formal yang menolak tanggung sosial negara seperti dikemukakan pada bagian lain. Kutipan di atas sekaligus membuktikan kelahiran doktrin tanggung jawab sosial negara yang bertitik tolak dari latar belakang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di benua Eropa yang dianggap tidak layak bagi segenap lapisan masyarakat. Substansi doktrin tanggung jawab sosial negara mencerminkan kritik (protes)sekelompok anggota masyarakat yang berhaluan sosialis terhadap kondisi kehidupan manusia yang tidak layak di Eropa Barat pada era yang bersangkutan.[273] Sebagai bentuk protes, gerakan berhaluan sosialis menaruh perhatian besar terhadap nasib buruh dan rakyat kecil yang tidak pernah memperoleh kesempatan untuk hidup secara layak sebagai individu dan umat manusia. Menurut doktrin tanggung jawab sosial negara, nasib dan kehidupan buruh dan rakyat kecil yang lemah dan miskin adalah tanggung jawab sosial pemerintah (negara).

[272]Franz Magnis Suseno, *Ibid.*, hlm. 318.

[273]Herqutanto Sosronegoro, *Beberapa Ideologi dan Implementasinya Dalam Kehidupan Kenegaraan* (Liberty, Yogjakarta, 1984), hlm. 67.

Pemerintah bertugas memikul tanggung jawab sosial memperhatikan dan melindungi nasib dan kehidupan buruh dan rakyat kecil supaya dapat hidup secara layak. Namun, tanggung jawab sosial negara terutama yang berkenaan dengan perlindungan nasib golongan masyarakat miskin yang lemah semakin memperluas ruang lingkup wilayah tugas yang harus dipikul dan diselenggarakan pemerintah (negara). Dalam perspektif tanggung jawab sosial negara, kesejahteraan umum sebagai kepentingan semua individu dan elemen masyarakat adalah tugas utama yang wajib diselenggarakan pemerintah.

Doktrin "tanggung jawab sosial negara"sebagai doktrin baru dalam negara hukum kesejahteraan bersumber dari perkembangan gerakan golongan masyarakat berhaluan sosialis di benua Eropa. Gerakan golongan masyarakat berhaluan sosialis mengalami perkembangan pesat menjelang akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Kehidupan buruh dan rakyat kecil yang memprihatinkan mendapat perhatian serta simpati daritokoh-tokoh pergerakan sosialismaupun para ahli.Perhatian dan simpati tersebut kemudian melahirkan gerakan massa yang bertujuan memperjuangkan perbaikan kehidupan golongan rakyat kecil dan buruh. Ersnt Utrecht menggambarkan perkembangan gerakan elemen masyarakat yang berhaluan sosialis di Eropa sebagai berikut:

> "Pada bagian kedua abad ke-19, aliran-aliran sosialistis di Eropah Barat menimbulkan apa yang terkenal dengan nama "soal sosial" ("sociale kwestie"). Kedudukan sosial dan ekonomi kaum buruh yang telah menjadi buruk oleh karena perbudakan ekonomi yang dilakukan majikannya - - - *akibat dari sistem ekonomi liberal yang sama sekali tidak mengenal pembatasan apapun juga* - - - tidak boleh diteruskan oleh karena bertentangan dengan peri-kemanusiaan dan keadilan sosial. Nasib buruh tidak boleh semata-mata bergantung pada kemauan majikannya."[274]

[274] Ernst Utrecht., *Op. cit.*, hlm. 22.

Gerakan masyarakat berhaluan sosialis mempertanyakan nasib sebagian besar rakyat kecil yang miskin dan menderita. Dalam praktik perekonomian liberal, rakyat kecil menjadi korban majikannya sehingga mengalami nasib buruk. Tenaga rakyat kecil diperas dan dihisap sehingga terjadi "exploitation de l'homme par l'homme (eksploitasi manusia oleh manusia)" seperti digambarkan dalam kutipan di atas. Nasib rakyat kecil bertolak belakang dengan nasib golongan minoritas borjuis-liberal yang justru menikmati harta-kekayaan dan menguasai sumber-sumber kehidupan masyarakat serta sebagian besar harta kekayaan nasional. Herqutanto Pusponegara menggambarkan protes golongan masyarakat berhaluan sosialis terhadap kondisi kehidupan di Eropa sebagai berikut:

> "Salah satu kecaman pedas terhadap kapitalisme adalah bahwa kapitalisme tidak berhasil memberikan perasaan aman kepada sebagian terbesar rakyat. Hanya sekelompok kecil individu saja yang memiliki harta kekayaan dan memperoleh keamanan penuh terhadap ancaman kemiskinan. Kelompok yang beruntung ini memang sangat kecil.[275]

Negara hukum kesejahteraan yang berpedoman pada doktrin "tanggung jawab sosial"mengharuskan negara berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum dengan berpedoman pada asas "kepentingan umum" sebagai asas politik untuk menolong nasib dan kehidupan rakyat kecil yang menjadi korban mekanisme sistem perekonomianyang berkarakter liberalis-individualis-kapitalis. Untukmencapai tujuan tersebut, negara harus berperan aktif dan terlibat secara langsung dalam segenap kegiatan perekonomian dan perdagangan baik sebagai regulator maupun sebagai partisipan. Pemerintah melakukan fungsi yang bersifat ganda dalam bidang perekonomian dan perdagangan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sebagai konsekuensinya, pemerintah (negara) harus melakukan berbagai macam pengaturan sebagai regulator dan berbagai aktivitas sebagai partisipan

[275]*Ibid.*, hlm. 71.

supaya kesejahteraan umum dapat dinikmati segenap lapisan masyarakat terutama golongan rakyat kecil yang miskin.Buruh dan golongan rakyat kecil yang kurang mampu memiliki hak untuk hidup sejahtera sebagai salah satu elemen bangsa baik dari sudut pandang hukum, politikmaupun moral. Franz Magnis Suseno menggambarkan karakteristik "tanggung jawab sosial" negara yang dikemukakan di atas sebagai berikut:

> "Negara sosial adalah istilah moderen bagi negara yang mengusahakan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.Adalah ciri khas negara sosial bahwa yang diselenggarakan bukan hanya fasilitas-fasilitas yang dapat dipergunakan oleh seluruh masyarakat, melainkan bahwa diambil tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan golongan-golongan sosial yang kurang mampu. Jadi, negara sosial tidak hanya menyelenggarakan sistem persekolahan, membiayai rumah-rumah sakit, dan membangun jalur-jalur lalu- lintas, melainkan menyediakan falisitas-fasilitas khusus bagi golongan-golongan yang kurang mampu untuk membantu dirinya sendiri."[276]

Siapayang bertanggung jawab menolong masyarakat kecil yang miskin dan yang lemah secara ekonomi? Siapayang berkewajiban menyelenggarakan "kesejahteraan segenap lapisan masyarakat" sebagai kepentingan umum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan?Sudah barang tentu, instansi yang bertanggung jawab (berkewajiban) menyelenggarakan "kesejahteraan umum" sebagai "kepentingan umum" adalah pemerintah (negara). Pemerintah memikul tanggung jawab (beban) menyelenggarakan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai "kepentingan umum." Sebagai kepentingan umum,kesejahteraan segenap lapisan masyarakatmerupakan titik tolak dan pusat segenap kegiatan penyelenggaraan negara dalam negara hukum kesejahteraan. Sebagai konsekuensinya, kepentingan harus selalu terkait dengan dan merupakan hakikat segenap aktivitas pemerintah (negara). Bahkan, tidak boleh ada aktivitas negara yang terlepas dari atau tidak berkaitan dengan kepentingan umum dalam kesejahteraan umum atau

[276]*Ibid.*, hlm. 325-326.

kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Kesejahteraanumum harus menjadi kepentingan utama yang wajib diselenggarakan pemerintah (negara) dalam penyelenggaraan negara.

Tanggung jawab sosial yang dipikul pemerintah membuat negara hukum kesejahteraan menjadi tipe negara yang berpihak kepada kepentingan segenap lapisan masyarakat terutama rakyat miskin yang kurang mampu dan bukan golongan borjuis-liberal seperti dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal. Golongan masyarakat yang kurang mampu adalah bagian dari elemen bangsa yang berhak juga menikmati kehidupan yang sejahtera dengan pertolongan pemerintah (negara). Golongan tersebut tidak mungkin menemukan jalan keluar dari kemiskinan dan penderitaannya jika berdasarkan pada kemampuan sendiri kecuali pemerintah (negara) turun tangan melakukan intervensi (pertolongan).Pemerintahharus turun tangan dan campur tangan memikirkan nasib dan masa depan golongan masyarakat miskin. Pemerintah memiliki kewajiban moral dan hukum memikirkan dan menyelenggarakan kehidupan yang sejahtera bagi segenap lapisan masyarakat terutama masyarakat miskin yang kurang mampudan kurang beruntung.

Kewajiban yang harus dipikul pemerintah (negara) seperti dikemukakan di atas adalah konsekuensi logis “tanggung jawab sosial negara”terhadap masyarakat. Konsekuensi tersebut tidak hanya berkaitan dengan kewajiban dan sikap-tindak pemerintah tetapi berkaitan dengan kedudukan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Bahkan, doktrin tanggung jawab sosial negara mengandung konsekuensi logis terhadap ruang lingkup wewenang dan tanggung jawab pemerintah sebagai badan penyelenggara negara selain konsekuensi logis yang sudah dikemukakan.Ada berbagai konsekuensi logis doktrin “tanggung jawab sosial negara”terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaaan negara seperti dipaparkan dalam bab yang berbeda pada bagian yang lebih

lanjut. Akan tetapi, konsekuensi logis doktrin “tanggung jawab sosial negara” terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaaan negara yang diperbincangkan pada bab yang akan datang hanya beberapa aspek saja sesuai dengan maksud dan tujuan. Aspek-aspek lain dibicarakan pada kesempatan lain. Akhir dari perbincangan pada bagian ini merupakan bagian pengantar sebelum memasuki pembahasan topik perbincangan pada bab yang akan datang.

BAB VIII

PRINSIP-PRINSIP (POKOK-POKOKPENDIRIAN)NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN (*VERZORGINGSSTAAT/ WELFARE STATE*)SEBAGAI TIPE NEGARA HUKUM IDEAL ZAMAN MODEREN

A.Ruang Lingkup Tugas Pemerintah Yang Tidak Dibatasi Undang-undang Dalam Bingkai KesejahteraanUmum (*Sosial Welfare*) Sebagai Kepentingan Umum

Negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*) adalah tipe negara hukum yang berbeda karakteristik dengan semua tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah umat manusia seperti tipe negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal maupun negara hukum formal.[277]Perbedaan tersebut berkenaan dengan asas-asas hukum (prinsip-prinsip/sendi-sendi/pokok-pokok pendirian) negara hukum kesejahteraan yang berbeda dengan semua tipe negara yang disebut di atas.[278]Tema utama perbedaan karakteristik negara hukum kesejahteraan dengan semua tipe negara yang disebut di atas dirangkum dalam frasa "kesejahteraan umum." Doktrin kesejahteraan umum sebagai doktrin tentang kesejahteraan segenap lapisan masyarakat tidak dikenal dalam berbagai tipe negara pada masa lalu seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal. Berbagai tipe negara tersebut adalah tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah kehidupan bersama umat manusia.Doktrin kesejahteraan umum lahir dari dialektika pergulatan pemikiran umat

[277] Perbedaan karakteristik tipe negara polisi, negara hukum liberal, negara hukum formal dengan negara hukum kesejahteraan (negara hukum material atau *verzorgingsstaat atau welfare state*) berkaitan dengan prinsip-prinsip (pokok-pokok pendirian atau sendi-sendi) kehidupan bernegara yang dipraktikkan dalam masing-masing tipe negara yang berbeda karakteristiknya.

[278]Tipe negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal memperhatikan hanya aspek formal kehidupan bernegara yang antara lain berkenaan dengan hak-hak warga negara dan pembatasan kekuasaan penguasa sehingga masalah aspek material yakni kesejahteraan rakyat dianggap bukan urusan pemerintah (negara) tetapi merupakan urusan masing-masing individu warga negara. Namun, negara hukum kesejahteraan (negara hukum material) memperhatikan aspek formal dan material kehidupan bernegara.

manusia tentang negara dan hukum yang berkelindan dengan pengalaman (empiris) praktik penyelengaraan negara yang buruk pada masa lalu di berbagai negara dan benua.

Doktrin kesejahteraan umum baru dikenal dalam bingkai negara hukum kesejahteraan(*verzorgingsstaat*atau *welfare state*) sebagai konsekuensi perkembangan yang terjadi dalam khasanah falsafah dan pemikiran tentang negara dan hukumyang berkelindan dengan dinamika praktik penyelenggaraan negara di berbagai negara terutama di benua Eropa. Dinamika sosial yang mengakibatkan perubahan tipe negara hukum formal terjadi karena perjuangan elemen masyarakat berhaluan sosialis.Dalam perkembangan terakhir di Eropa Barat, pemikiran tentang negara dan hukum menunjukkan semangat dan karakteristik yang berbeda dari pemikiran masa lalu. Teori-teori tentang negara dan hukum zaman moderen menunjukkan semangat dan karakteristik yang berkarakter humanis, sosialis dan populisyang berbeda dari karakteristik pemikiran tentang negara dan hukum masa lalu yang individualis-liberalis.Sebagai contoh yang dapat dikemukakan adalah perkembangan faham liberalisme tradisional menuju liberalisme egalitarian seperti dikemukakan John Rawls yang tercermin dari kutipan Bur Rasuanto. Dalam hubungan dengan perkembangan karakter liberalisme,dengan bertitik tolak dari pandangan John Rawls, Bur Rasuantomengemukakan komentar yang perlu mendapat perhatian yakni sebagai berikut:

> “Bagi Rawls keadilan sebagai predikat liberalisme hanya apabila keadilan itu merupakan konsepsi politik, tapi bukan dari liberalisme tradisional melainkan dari yang disebutnya liberalisme egalitarian (*egalitarian form of liberalism*). Liberalisme egalitarian tetap percaya pada hak-hak fundamental individu dengan kemerdekaan sebagai prioritas leksikal atas keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial. Dan bertolak belakang dengan doktrin liberalisme tradisional, liberalisme egalitarian membuka pintu lebar bagi negara memainkan peranan karena harus memastikan

> institusi-institusi utama mendistribusikan nikmat dan beban hasil kerja sama sosial menurut prinsip-prinsip yang telah disepakati.[279]

Selain perkembangan baru dalam bidang pemikiran tentang negara dan hukum, perkembangan baru terjadi juga dalam pemikiran tentang fungsi konstitusi. Pada zaman sekarang, perkembangan teori konstitusi menunjukkan semangat dan karakteristik yang melahirkan wacana baru dalam diskursus tentang negara dan hukum. Salah satu wacana baru yang berkembang dalam teori konstitusi adalah wacana *Green Constitution*yang berkaitan dengan perbincangan tentang materi-muatan konstitusi yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup. Diskursus *Green Constitution*memperbincangkan relasi konstitusi dengan lingkungan hidup dalam konteks kesejahteraan umat manusia. Diskursus *Green Constitution*berkenaan dengan perlindungan hukum dari konstitusi terhadap lingkungan hidup untuk kepentingan dan masa depan suatu bangsa. Jimly Assidiqqie mengemukakan komentar tentang diskursus *green constitution* sebagai berikut"Wacana dan peristilahan "green constitution" tidak dapat disangkal memang merupakan fenomena baru, baik di dalam dunia praktik maupun dunia akademis, termasuk juga di kalangan para ahli hukum dan konstitusi."[280]

Wacana *green constitution*sebagai topik baru dalam kajian hukum dan konstitusi melahirkan cara pandang baru tentang fungsi konstitusidalam hubungan dengan lingkungan hidup manusia.Dalam bingkai wacana "*green constitution*," konstitusi berfungsi sebagai instrumen hukum yang memberikan perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup demi kesejahteraan dan masa depan umat manusia. Bingkai pemikiran tentang relasi konstitusi

---

[279] Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial, Pandangan Deontologis Rawls dan Hebermas, Dua Teori Filsafat Politik Moderen* (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005), hlm. 157.

[280]Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, *Nuasa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Rajawali, Jakarta, 2010), hlm. 1.

dengan lingkungan hidup seperti dikemukakan di atas belum pernah mendapat perhatian yang memadai dalam kajian hukum konstitusi dan teori konstitusi pada masa lalu. Perkembangan pemikiran tentang relasi konstitusi dengan perlindungan lingkungan hidup manusia seperti dikemukakan di atas berdampak terhadap perkembangan tugas-tugas yang harus diselenggarakan pemerintah (negara). Alasannya, dalam praktik penyelenggaraan negara, institusi (organ negara) yang berfungsi melindungi lingkungan hidup manusia seperti dimaksud di atas sudah barang tentu adalah pemerintah (negara).

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,doktrin kesejahteraan umum dapat dipandang sebagai wacana baru dalam diskursus tentang negara dan hukum yang membawa perubahan terhadap tugas pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negarasebagai regulator dan pelayan publik (*public servant*). Kesejahteraan umum menjadi beban yang wajib diselenggarakan pemerintah sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan.Kesejahteraan segenap lapisan masyarakat yang hendak diselenggarakan negara hukum kesejahteraan mengandung pengertian yang luas.Kesejahteraan umum meliputi segenap aspek kehidupan individu dan masyarakat dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kesejahteraan umum mencakup dan berkaitan dengan masalah kehidupan bernegara yang demokratis dan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum). Kesejahteraan umum mencakup aspek formal dan aspek material kehidupan bernegara. Dari perspektif gramatika, pengertian frasa kesejahteraan umum dapat disejajarkan dengan pengertian frasa kesejahteraan sosial (*social welfare*).Upaya menempatkan pengertian frasa kesejahteraan umum dengan pengertian yang sejajar dengan kesejahteraan sosial (*social welfare*)dalam kerangka negara hukum kesejahteraan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dengan alasan sebagai berikut. Pengertian frasakesejahteraan umum yang sejajardengan

kesejahteraan sosial (*social welfare*) berkaitan dengan konsep yuridis negara hukum kesejahteraan yang disebut juga "sociale rechtstaat" seperti dianjurkan Donner.[281]Sebagian sarjana beranggapan istilah "sociale rechtstaat"atau negara hukum kesejahteraan sosial sebagai varian "liberaal --- democratische rechtsstaat."[282]Negara hukum kesejahteraan yang disebut juga sebagai negara hukum dalam arti material memiliki berbagai macam sebutan seperti "Wohlfahrtstaat, *Sosiciale Service State, Sociale Verzorgingsstaat, Welvaarstaat* dan sebagainya."[283]

Dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,pengertian frasa kesejahteraan umum yang sejajardengan kesejahteraan sosial adalah frasa yang mengandung pengertian luasjika ditinjau dari (1) dimensiyang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum dan(2) dimensi ruang lingkup bidang-bidang yang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum maupun (3) lapisan-lapisanmasyarakat yang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum. Ada berbagai macam aspek kesejahteraan umum yang perlu diperbincangkan pada kesempatan ini. Namun, perbincangan tentang aspek-aspekkesejahteraan umum dibatasi dengan bersengaja untuk mempertahankan sistematikadan tujuan penulisan pada bab ini. Berdasarkan alasan yang dikemukakan di atas, menurut pandangan penulis, ada 3 (tiga) aspek kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial) yang perlu diprioritaskan untuk diperbincangkan. Ketiga aspek kesejahteraan umum tersebut berkaitan dengan (1) dimensi material dan spritual kesejahteraan umum, (2) dimensi ruang lingkup

[281]Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penangannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, *Op. cit.*, hlm. 77.

[282]*Ibid.*

[283]Padmo Wahyono "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional" dalam Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan dan Muh. Miftahudin 'Politik Pembangunan Hukum Nasional' (UII Press, Yogjakarta, 1992), hlm. 40.

bidangkehidupan individu warga negara yang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum dan (3) dimensi lapisan-lapisan masyarakat (lapisan-lapisan sosial) yang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum. Ketiga aspek (dimensi) kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial tersebut diperbincangkan secara singkat dalam garis besar pada paparan di bawah.

Pertama, frasa kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial berkaitan tidak hanya dengan kemakmuran umat manusia yang mencakup dimensi materil. Kemakmuran adalah salah satu dimensi kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial) yakni dimensi material yang antara lain berkaitan dengan kebutuhan makan, minum, perumahan, harta benda dan lain-lain.Frasa kesejahteraan umum memiliki pengertian yang lebih luas daripada kemakmuran karena kesejahteraan berkaitan tidak hanya dengan dimensi materil tetapi termasuk dimensi spritual (dimensi non-material).Kedua aspek kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dalam diskursus kesejahteraan umum.Kedua dimensi kesejahteraan umum wajib diselenggarakan pemerintah sebagai perwujudan doktrin "tanggung jawab sosial negara." Tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum adalah tugas mulia yang dibebankan di pundak pemerintah yang tidak mudah dilaksanakan dalam realitas kehidupan bersama manusia dalam bingkai konsepsi negara-bangsa (*nation state*).Konsepsi negara bangsa adalah konsepsi negara moderen tentang bentuk kehidupan bernegaraideal dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Ada berbagai macam kendala yang harus ditanggulangiseperti keterbatasan sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber dana dan penguasaan ilmu pengetahuan maupun teknologi tinggi supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kedua, frasa kesejahteraan umum berkaitan tidak hanya dengan aspek sosial, ekonomi, politik, hukum dan budaya. Aspek-aspek tersebuthanya bagian kecil dari aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Kesejahteraan umum memiliki pengertian yang luas yakni kesejahteraan yang mencakup segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegaraseperti ekonomi, perdagangan, politik, hukum, ketatanegaraan, budaya, sosial, fasilitas perumahan, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, ketersediaan lowongan pekerjaan, fasilitas berkesenian, fasilitas berolah raga, sarana rekreasi dan lain-lain. Dalam bentuk pernyataan singkat, kesejahteraan umum meliputi kesejahteraan segenap umat manusia dalam segala aspek kehidupan bersama yang tidak dapat dipilah-pilah dalam bidang-bidang yang bersifat kaku dan formal serta tidak dapat dibatasi dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Setiap saat bidang dan aspek kehidupan bersama umat manusia berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat (umat manusia). Perkembangan-perkembangan baru dalam berbagai bidang dan aspek kehidupan bernegara dengan serta merta menjadi tugas yang wajib diselenggarakan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berlangsung dengan cepatadalah faktor utama yang turut serta memperluas bidang-bidang kehidupan bersama umat manusia yang sekaligus mempengaruhi perkembangan tugas pemerintah dalam konteks kesejahteraan umum.

Ketiga, kesejahteraan umum mencakup segenap lapisan masyarakat dan bukan hanya golongan masyarakat kaya raya atau golongan buruh, taniatau orang-orang tertentuseperti pejabat pemerintah, elit masyarakat, bangsawan dan lain-lain. Kesejahteraan umum harus menyentuh segenap lapisan masyarakat tanpa memandang kedudukan, pekerjaan, agama, ideologi, suku, etnis, ras, latar belakang sejarah, golongan dan aspek-aspeklain kehidupan

bersama umat manusia. Dalam bingkai kehidupan bernegara, segenap lapisan masyarakat dengan berbagai macam perbedaan seperti dikemukakan di atas harus dapat menikmati kehidupan yang layak dan sejahtera sebagai mahluk bermartabat supaya kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosialdapat didistribusikan pemerintahsecara relatif lebih merata kepada seluruh lapisan masyarakat.Dalam hubungan dengan makna kesejahteraan umum, ada istilah teknis hukum yang tepat untuk dikemukakan berdasarkan pendapat Lemaire yakni "bestuurzorg."[284]Menurut Djenal HoesenKoesoemahatmadja ". . . *besturrszorg* itu menjadi suatu ciri dari "welfare state" yaitu negara hukum moderen, yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat yang telah meninggalkan asas "staatsonthouding."[285]

Kesejahteraan umum yang mencakup pengertian luas belum pernah terwujud dalam realitas kehidupan bersama umat manusia dalam berbagai tipe negara yang pernah dikenal pada masa lalu sepanjang sejarah umat manusia. Berbagai tipe negara seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formalbelum pernah berhasil mewujudkan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat. Bahkan, berbagai tipe negara tersebut tidak pernah memberikan perhatian yang memadai terhadap kesejahteraan umum sebagai aspek material kehidupan bernegara. Padahal, kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupanbernegara sama urgensinya dengan kehidupan bernegara yang demokratis sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Tipe negara polisi dan tipe negara hukum yang berpedoman pada falsafah liberalis-individualis dengan mekanisme persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas dalam perekonomian dan

---

[284] Ersnt Utrecht, *Op. cit*., hlm. 22.

[285]Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Alumni, Bandung, 1983), hlm. 102.

perdagangan tanpa campur tangan (intervensi) pemerintah tidak pernah perduli pada kesejahteraan umum.Prinsip praktik penyelenggaraan negara pada kedua tipe negara yang disebut di atas berpedoman pada landasan falsafah liberal-individual maupun prinsip persaingan kepentingan yang berlangsung dengan bebas tanpa batas yang dikaitkan dengan prinsip "minimal state."[286] Prinsip *minimal state*adalah pokok pendirian yang menopang praktik penyelenggaran negara dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal yang bertujuan memenuhi kebutuhan dan kepentingan individu tanpa perduli pada kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan umum.

Dalam berbagai tipe negara yang disebut di atas, kepentingan yang diurus dan diselenggarakan pemerintah (negara) adalah kepentingan individu, keluarga atau golongandan bukan kepentingan umumatau kepentingan masyarakat.Urusan kesejahteraan umum dipandang sebagai bukan urusan pemerintah (negara)sehingga dapat diabaikan atau dikesampingkan. Ada suatu tipe negara pada masa lalu yang bertujuan menyelenggarakan "kesejahteraan umum"yang mirip dengan negara hukum kesejahteraan yakni negara polisi. Akan tetapi, pengertian kesejahteraan umum dalam perspektif negara polisi berbeda dari kesejahteraan umum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Tipe negara polisi menyelenggarakan "kesejahteraan umum" dalam bingkai pemerintahan yang berkarakter sentralistis, otokratis dan oligarkis. Kesejahteraan umum diselenggarakan negara polisi sebagai akibat perlawanan golongan *monarchomachen*. Namun, kesejahteraan umum yang diselenggarakan negara polisitidak melibatkan rakyat. Rakyat dialienasikan (diasingkan) dari urusan praktik penyelenggaraan negara dengan bersengaja karena urusan negara dianggap

[286]*Minimal State* adalah frasa yang mengandung pengertian menegnai peran pemerintah yang bersifat seminimal mungkin dalam praktik penyelenggaraan negara (Bur Rasuanto, *Op. cit*., hlm. 156). Konsep *minimal state*dapat juga ditafsirkan sebagai pemerintah yang bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara.

bukan urusan rakyat. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang demokratis,kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial diselenggarakan pemerintah secara demokratis karena melibatkan segenap lapisan masyarakat.Rakyat dianggap sebagai mitra kerja pemerintah dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, dalam perkembangan akhir-akhir ini, peranan swasta semakin menonjol karena berbagai tugas yang dahulu diselenggarakan pemerintah sekarang diambil alih pihak swasta.Sebagai konsekuensinya, dimensi makna, motivasi, ruang lingkup dan carayang ditempuh maupun tujuan yang hendak dicapai negara polisi berbeda dari negara hukum kesejahteraan.Perbedaan berbagai karakteristik kedua tipe negara membuat tujuan negara polisi tidak dapat disejajarkan atau tidak memiliki persamaan dengan negara hukum kesejahteraan meskipun kedua tipe negara bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Doktrin “kesejahteraan umum” meletakkan tanggung jawab (kewajiban) di pundak pemerintahuntuk menyelenggarakan kesejahteraan umumyang adil bagi segenap lapisan masyarakat.Kesejahteraan umumtidak pernah dianggap sebagai tugas pemerintah sehingga tidak pernah mendapat perhatian pemerintah dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal.Kesejahteraan umum dianggap adalah bukan kewajiban yang perlu diurus dan diselenggarakan pemerintah (negara). Kewajiban yang dianggap sebagai tugas yang harus diselenggarakan pemerintah adalah ketertiban dan keamanan. Kedua tugas tersebutdipandang perlu dan harus diselenggarakan pemerintah dengan tujuan agar setiap individu warga negara dapat bersaing secara bebas tanpa batas untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masing-masing. Namun, wawasan negara hukum liberal dan negara hukum formal menimbulkan dampak negatif terhadap kesejahteraan umum terutama kesejahteraan rakyat miskin seperti sudah diperbincangkan pada bagian lain. Dalam konteks dampak negatif

prinsip liberalisme-individualismeyang dipraktikkan dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal, Bur Rasuanto mengemukakan komentar penting sebagai berikut:

> "Banyak kritik menuding kesulitan ini akibat liberalisme memisahkan ekonomi dan politik, mengisolasi ekonomi dari campur tangan politik (*baca: negara . . . pen*). Individualisme - - - - - - - - - - - - - - - - - - yang mendasari liberalisme itu dalam ekonomi melahirkan kapitalisme dengan doktrin *laissez-faire* atau persaingan bebas, dan *minimal state*yang menghendaki peran negara seminimal mungkin. Doktrin-doktrin tersebut mendasari institusi-institusi utama yang justru tidak memberi tempat bagi keadilan. Dalam perkembangannya, kapitalisme *laissez-faire*tak terelakkan menjelma menjadi kapitalisme monopoli di mana kekuatan ekonomi terkonsentrasi di tangan segelintir kapitalis dalam bentuk sindikat atau kartel yang justru meniadakan persaingan, sementara pemerintah tak dapat berbuat apa-apa."[287]

Persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas yang terjadi di antara warga negara mengakibatkan kemakmuran material tidak terdistribusi secara merata kepada segenap lapisan masyarakatdalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal. Kemakmuran material terkonsentrasi pada dan dinikmati oleh hanya golongan masyarakat tertentu yakni golongan borjuis-liberalyang kaya raya. Golongan borjuis-liberal mengendalikan dan menguasai aktivitas perekonomian nasional dan kekayaan nasional. Dalam kondisi masyarakat seperti dipaparkan di atas, pemerintah justru tidak dapat melakukan suatutindakan yang bertujuan menolong rakyat miskin.Pemerintah tidak dapat melakukan pemerataan kesejahteraan karena dibatasi prinsip-prinsip atau asas-asas negara hukum formal yang kaku dan formal. Asas negara hukum tersebut adalah asas legalitas berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) yang sempit dan kaku. Sebagai akibatnya, golongan borjuis-liberal menguasai dan menikmati porsi terbesar sumber perekonomian nasional meskipun jumlah golongan tersebut sangat kecil. Kondisi masyarakat seperti dikemukakan mengakibatkan kesenjangan sosial. Kesenjangan sosial tersebut mencerminkan kondisi kehidupan bernegara yang tidak sehat dan tidak

[287]*Ibid.*

berkeadilan.Distribusi kekayaan dan kemakmuran yang tidak merata kepada segenap lapisan masyarakatmengakibatkan kesenjangan sosial yang menyimpan bahaya laten yang pada suatu saat dapat berkembang menjadi problematika bangsa.Kesenjangan sosial yang mencerminkan struktur masyarakat dan ekonomi yang timpang dan tidak sehat berpotensi melahirkan berbagai macam konflik sosialdi antara elemen-elemen masyarakat. Konflik sosial dapat menimbulkan kerugian besar bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan borjuis-liberal minoritas yang menguasai dan mendominasi perekonomian nasional.

Kemakmuran material yang tidak terdistribusi secara merata di antara segenap lapisan masyarakat adalah produk sistem perekonomian liberalis-kapitalis sebagai konsekuensi logis falsafah individualisme-liberalisme yang berpedoman pada prinsip (1) pemilikan kekayaan pribadi, (2) penumpukan kekayaan yang tanpa batas dan (3) ketiadaan investasi pemerintah dalam ekonomi sistem pasar bebas.[288]William Ebenstein dan Edwin Fogelman mengemukakan prinsip-prinsipliberalisme-kapitalisme klasik yang berbeda dari prinsip di atas meskipun memiliki persamaan yakni (1) pemilikan perorangan (*individual ownership*), (2) perekonomian pasar bebas (*market economy*) dan (3) persaingan (*competition*) dan (4) keuntungan (*profit*).[289]Perbedaan prinsip liberalisme-kapitalismeklasik sebagai pedoman hidup golongan borjuis-liberalyang berbeda menurut penulis di atas adalah perbedaan yang tidak prinsipil.Sesuai dengan prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, para penganut paham liberalisme-kapitalismeklasik (kapitalis tradisional) berpendapat ". . . seluruh bangunan besar demi kemerdekaan didirikan di atas kekayaan pribadi dan akan dihancurkan jika

[288] Lyman Tower Seargent, *Ideologi Politik Kontemporer, Op. cit.,* hlm. 76.

[289] William Ebenstein dan Edwin Fogelman, *Isms to day* atau *Isme-isme Dewasa Ini, Op. cit.,* hlm. 148-151.

jumlah kekayaan yang dapat dimiliki oleh setiap individu dibatasi atau jika sistem pasar bebas dicampuri dengan cara apapun."[290]Kutipan tersebut menunjukkan karakteristik liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional) yang dipraktikkan dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal yang tidak perduli sama sekali terhadap kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.

Sendi (prinsip)liberalisme-kapitalisme yang dipraktikkan dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal adalah liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik). Praktik liberalisme-kapitalismeklasik justru melahirkan kesenjangan kemakmuran (kesejahteraan) di antara lapisan masyarakat. Pada sisi lain, prinsip kapitalisme klasik (tradisional) ternyata tidak tahan uji ketika menghadapi tantangan dan tekanan perubahan dan perkembangan zaman. Prinsip liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional) sebagai turunan dari (derivat) falsafah liberal-individual yang dipraktikkan dalam perekonomian dan perdagangan menunjukkan hasil positif yang hanya bersifat sementara. Sendikapitalisme tradisional (klasik)mulai goyah ketika berhadapan dengan perubahan zaman dan kebutuhan manusiayang berlangsung dengan cepat. Salah satu ancaman terhadap liberalisme klasik (tradisional) justru berasal dari lingkungan internal liberalisme-kapitalisme yang mengandung kontradiksi dalam dirinya seperti tercermin dari pernyataan Bur Rasuanto sebagai berikut "Ternyata ancaman bahaya yang datang dari kekuasaan ekonomi (*dalam bentuk sindikat dan kartel seperti disebut di atas . . . pen*.)di tangan kapitalis besar terhadap

---

[290]*Ibid.*, hlm. 77.

prinsip kebebasan atau kemerdekaan tidak kalah berbahaya dari ancaman kekuasaan politik ketika di tangan raja dan kaum aristokrat."[291]

Persaingan kepentingan di antara individu yang bebas tanpa batas yang dianggap sebagai prinsip kehidupan jempolan oleh para pendukung liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional) ternyata melahirkan dominasi, hegemoni dan kartel perekonomianyang justru menjadi ancaman bagi kebebasan dan kemerdekaanindividu pendukung kapitalisme. Dominasi, hegemoni dan kartel dalam sistem perekonomian liberalis-kapitalis sekaligus menjadi ancaman bagi golongan tersebut. Jika kekayaan nasional terkonsentrasi pada "segelintir" anggota masyarakat, daya beli masyarakat akan menurun. Daya beli masyarakat yang lemah sebagai akibat kekayaan yang terkonsentrasi pada golongan borjuis-liberal justru menjadi ancaman bagi kelangsungan hidup kapitalisme-liberalisme. Jika daya beli masyarakat lemah, barang-barang yang diproduksi para kapitalis menjadi tidak berharga dan tidak berguna karena tidak ada yang mampu membeli.Fenomena paradoks tersebut membuka mata para pendukung liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik). Persaingan kepentingan yang bersifat mutlak dalam sistem perekonomian liberalis-kapitalis ternyata memberikan hasil yang justu paradoks dengan yang diharapkan dan dibayangkan para pendukung kapitalisme-liberalisme klasik. Fakta sejarah memberikan pelajaran berharga bagi golongan borjuis-liberal karena persaingan kepentingan yang bebas mutlak dalam perekonomian dan perdagangan hanya memberikan harapan kemakmuran yang palsu (delusi) bagi umat manusia.Kondisi paradoks yang lahir dari kandunganliberalisme-kapitalismeklasik justru menjadi masalah krusial bagi para pendukung liberalisme-kapitalisme klasik. Sebagai akibatnya, prinsip-prinsip(sendi)liberalisme-kapitalisme tradisional/klasik dipertanyakan dan

[291]*Ibid.*

dipersoalkandan sekaligus digugat keabsahannya.Sebagai konsekuensinya, prinsip liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik)perlu dievaluasi dan direvisi sehingga perlu dilakukan penyesuaian atau beberapa pengecualian sesuai dengan perkembangan.[292]

Perkembangan zaman membuat sendiperekonomian dan doktrin liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional)harus berubah supaya dapat memenuhi tuntutan kebutuhan umat manusia dan perkembangan zaman. Perubahan wawasan yang terjadi di antara para pendukung liberalisme-kapitalisme klasik membuat prinsip liberalisme-kapitalisme klasik berubah dan berbeda dari prinsip liberalisme-kapitalisme moderen yang moderat yang berkembang di kemudian hari.Prinsip (sendi) dan mekanisme sistem perekonomian liberalis-individualis yang dipraktikkan dalam negara hukum formal mesti ditinggalkan karena tidak ada alasan untuk mempertahanprinsip tersebut. Sendi liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik)harus direvisi dan modifikasi supaya sesuai dengan tujuan negara hukum kesejahteraan yang berkiblat pada kesejahteraan umum yang bertolak belakang dengan tujuan kapitalisme-liberalisme-individualisme klasik (tradisional) dalam kerangka negara hukum formal. Filosofi,metode dan mekanisme liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik) mesti ditinggalkan atau dimodifikasi supaya sesuai dengan tuntutan kebutuhan umat manusia dan perkembangan zaman.

Liberalisme-kapitalisme moderen menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan tantangan zaman yang cenderung berkiblat pada kepentingan umum dalam bingkai kehidupan bernegara yang humanis-sosialis-populis.Sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman, praktik penyelenggaaan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan berbeda

---

[292]William Ebenstein dan Edwin Fogelman*, Op. cit., hlm. 148-151.*

dari masa lalu. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,praktik penyelenggaraan negaramulai beranjak dari prinsip kehidupan bernegara yang liberal-individual dalam makna yang bersifat mutlak kearah kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan dengan karakteristik liberal-individual yang berkarakter humanis-sosialis-populis.Dalam konteks perkembangan dan perubahan karakteristik liberalisme-kapitalisme klasik yang individual menjadi liberalisme- kapitalisme moderat dengan karakter yang humanis-sosialis-populis seperti dikemukakan di atas, Roger Eatwell dan Anthony Wright (Ed.) mengemukakan komentar yang jelas dan tepat sebagai berikut:

> "Ideal dari individu yang maju atas usaha sendiri melalui bakat dan kerja keras dan yang mampu memposisikan diri di dunia ini nampaknya semakin tidak benar. Kaum liberal baru telah berusaha untuk menyesuaikan bahasa liberalisme lama guna memenuhi keadaan yang berubah ini. Mereka membela pemahaman yang lebih luas dan lebih bersifat turut campur tangan mengenai peranan negara (*pemerintah . . . pen.*)."[293]

Karakteristik kapitalisme-liberalismeklasik (tradisional) yang mulai berubah diikuti dengan perubahan yang cepat pada mekanisme sistem perekonomian yang berpedoman pada pasar bebas sebagai perwujudan paham kebebasan liberal-individual dalam perekonomian dan perdagangan. Roger Eatwell dan Anthony Wright mengemukakan komentar tentang prinsip pasar bebas pada kapitalisme tradisional (klasik)yang ternyata keliru sebagai berikut "Gagasan tentang pasar bebas yang dapat mengatur diri sendiri (*self-regulating*) mencerminkan hukum alam dan mewujudkan suatu tatanan sosial yang adil, dikikis oleh sakitnya ekonomi pada krisis ekonomi yang kambuh lagi yang menghasilkan sebuah pengangguran massal."[294] Sendi-sendi liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik) mulai

---

[293] Roger Eatwell dan Anthony Wright (Ed.), *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer, Op. cit.*, hlm. 39.

[294] *Ibid.*

goyah karena tekanan dan hantaman krisis perekonomian yang terjadi sebagai fenomena yang berdampak negatif pada wawasan umat manusia tentang bingkai dan kerangka kehidupan bernegara pada zaman moderen. Prahara ekonomi membuat prinsip liberalisme-kapitalisme klasik perlu direvisi dan dimodifikasi demi kelangsungan hidup dan masa depan liberalisme-kapitalisme sebagai sistem falsafah, sistem perekonomian dan sistem sosial maupun masa depan para pendukung filosofi tersebut.

Sendi-sendi (prinsip)liberalisme-kapitalismeyang diselenggarakan dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal kemudian ditinggalkan sejak bangsa-bangsadi berbagai belahan duniamemasuki kerangka kehidupan bernegara yang baru yakni negara hukum kesejahteraan (negara hukum material). Krisis ekonomi di beberapa negaraliberalisme-kapitalismeseperti Amerika dan Eropa membuktikan filosofi kemerdekaan individu yang bersifat bebas dalam konteks perekonomian dan perdagangan memilikikelemahan fatal yang berakibat negatif bagi umat manusia.[295] Krisis perekonomian membuka mata dan pikiran betapa prinsip liberalisme-kapitalisme yang berpedoman pada falsafah liberalis-individualis dalam mekanisme perekonomian pasar bebas dan sikap pasif pemerintah dalambingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal tidak seindah yang dibayangkan. Liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik)yang bertitik tolak dari titik ekstrimkanan yang individualismulai bergerak dan bergeser ke kiri menuju paham sosialis yang lebih manusiawi dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*social welfare state*). Roger Eatwell dan Anthony Wright mengemukakan komentar menarik sebagai berikut:

> "Selain itu, sepanjang abad 19 bermunculan banyak perundang-undangan yang mengatur hal-hal seperti jam kerja, kondisi perumahan, pembuangan sampah, dan

---

[295] William Ebenstein dan Edwin Fogelman, *Op. cit*., hlm. 148-153.

> sebagainya. Lebih dari itu, mereka mengakui kebutuhan untuk menjamin sekurang-kurangnya suatu derajat minimal bagi penghapusan kemiskinan, perawatan, kesehatan dan pendidikan."[296]

Perkembangan-perkembangan baru mengubah karakter dan prinsip liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik) yang berpedoman pada prinsip kepemilikan dan penumpukan harta kekayaan yang tanpa batas.Pemilikan harta kekayaan yang tanpa batas yang semula dianggap baik sesuai dengan prinsip liberalisme-individualisme ditanggalkan.Setelah mengalami hantaman krisis ekonomi, para pendukung liberalisme-kapitalisme mengubah cara berpikir dan cara pandang prinsip kepemilikan dan penumpukan harta benda dan kekayaan. Perubahan tersebut terjadi bukan bersifat sukarela tetapi karena dipaksa kondisi dan keadaan yang mengancam nasib dan kelangsungan hidup golongan borjuis-kapitalis. Sebelum terjadi krisis ekonomi, para kapitalis-liberalis beranggapan kepemilikan dan penumpukan harta benda yang tanpa batas adalah hal yang baik dan legal (sah). Namun,setelah krisis ekonomi, golongan liberalis-kapitalis mengubah cara pandang dan cara berpikirmengenai hak-hak dan kebebasan individu. Kepemilikan dan penumpukan harta kekayaan yang tanpa batas dipandang sebagai perbuatan yang negatif.Perubahan wawasan dan cara berpikir para pendukung liberalisme-kapitalisme dalam perspektif yang baru menghasilkan cara berpikir yang bertolak belakang dengan prinsip awalkapitalisme-liberalisme tradisional (klasik). Pada masa lalu, pada awal kelahiran liberalisme-kapitalisme, para kapitalis beranggapan penyebaran harta kekayaan dan penghasilan yang semakin luas dipandang sebagai suatu hal tidak baik. Akan tetapi, sekarang, prinsip tersbeut justru dianggap sebagai hal yang baik karena penyebaran harta kekayaan dan penghasilkan justru

---

[296]Roger Eatwell dan Anthony Wright (Ed.), *Op. cit.*, hlm. 39-40.

membuat kapitalisme semakin hidup. Semakin banyak orang kaya justru semakin baik karena semakin banyak uang yang dapat dibelanjakan.[297]

Distribusi kekayaan yang lebih merata kepada setiap orang dan segenap golongan (elemen) masyarakat yang semula dianggap sebagai kondisi yang tidak baik dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal yang berpedoman pada kapitalisme klasik (tradisional) berubah dalam negara hukum kesejahteraan. Pemerataan harta kekayaan dan pendapatan individu kepada setiap orang dan segenap elemen masyarakat dianggap menjadi hal yang baikdemi kepentingan bersama. Proses perubahan prinsip,cara berpikir dan cara pandang para pendukung liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional) seperti dikemukakan adalah bukan peristiwa biasa. Perubahan tersebut terjadi bukan karena dorongan kebaikan hati golongan masyarakat borjuis berhaluan kapitalis-liberalis. Perubahan cara berpikir dan wawasan yang bersifat fundamental tersebut bukan karena alasan moralitas luhur. Perubahan tersebut terjadi semata-mata bukan karena kepentingan umum tetapi demi kepentingan diri sendiri.Perubahan cara berpikirdan wawasan yang fundamental dalam berbagai aspek tidak mungkin terjadi kalau bukan karena jalan terakhir yang terpaksa harus dilakukan para kapitalis. Perubahan cara berpikir dan wawasan bertujuan untuk mempertahankan eksistensi golongan kapitalis-liberalis. Dalam konteks distribusi kekayaan,para pendukung liberalisme-kapitalisme moderat (moderen/revisionis) mengharapkan pemerintah berperan aktif melakukan pengaturan kekayaan dan pendapatan yang lebih merata sesuai dengan wewenangnya sebagai regulator. Tesis liberalisme-individualisme-kapitalisme dalam bingkai wawasan yang bersifat klasik (tradisional) yang sempat memberikan kenyamanan yang semu (delusi) kepada golongan masyarakat berhaluan liberalis-individualis harus ditinggalkan

[297] Lyman Tower Seargent, *Op. cit.*, hlm. 77.

sebagai jalan keluar sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan umat manusia.

Distribusi kekayaan bagi setiap orang dan segenap lapisan (elemen) masyarakat yang lebih meratadipandang sebagai hal yang tidak baikdari sudut pandang para pendukung liberalisme-kapitalisme tradisional (klasik)sehingga dilarang dilakukan.Akan tetapi, pandangan tersebut mengalami perubahan radikal-fundamentaldalam bingkai wawasan individualisme-liberalisme-kapitalisme moderat (moderen). Dalam pandangan para pendukung liberalisme-kapitalisme moderat, distribusi kekayaan secara lebih merata bagi setiap orang dan segenap lapisan (elemen) masyarakatdipandang sebagai hal yang baik yang perlu harus dilakukan. Pendistribusiankekayaan yang lebih baik yang menjangkau segenap lapisan masyarakat dapat dilakukan dengan bantuan dan perananaktif pemerintahsebagai regulator. Pemerintah dapat melakukan pengaturan terhadap distribusi kekayaan yang menjangkau segenap lapisan masyarakat berdasarkan regulasi yang dibentuk pemerintah. Untuk mencapai maksud dan tujuan pemerataan kekayaan, pemerintah harus diberi wewenang melakukan campur tangan (intervensi) dalam hampir segenap aspek kehidupan individu warga negara demi kepentingan masyarakat (kepentingan umum). Dalam pandangan para liberalis-kapitalis moderat,kehadiran dan campur tangan pemerintah (negara)dalam perekonomian dan perdagangan adalah hal yang baik dan mutlak diperlukan. Alasannya,jika pemerintah alpa (lupa) melakukan pengaturan, kealpaan tersebut dapat merusak dan menghancurkan sistem kapitalis-demokratis tersebut.[298]

Perkembangan-perkembangan baru yang dikemukakan di atas menjadi faktor penyebab yang mendorong perubahan karakteristikdan elemen-elemen negara hukum formal

[298]*Ibid.*, hlm. 76.

kearah yang lebih baik. Negara hukum formal memiliki elemen-elemen yang bersifat (1) liberalis-individualis-kapitalistik, (b) *minimal state* dan (c) persaingan kepentingan yang dilaksanakan secara bebas tanpa batas. Prinsip-prinsip tersebut sudah terbukti tidak mampu menghadirkan kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Kegagalan prinsip tersebutmenjadi alasan yang mendorong kelahiran dan perubahan elemen-elemen kehidupan bernegara yang lebih baik. Perubahan tersebut adalah perubahan yang moderat demi kelangsungan hidup liberalisme-kapitalisme. Tipe negara hukum formal dengan ketiga karakteristik di atas mengalami perubahan watak yang fundamental.Perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan umat manusia menghendaki kerangka kehidupan bernegara yang bukan hanya demokratis seperti cita-cita negara hukum liberal dan negara hukum formal. Akan tetapi, kehidupan bernegara yang sejahtera yang dapat dinikmati segenap lapisan masyarakat (kesejahteraan umum)dalam bingkai kehidupan yang demokratis. Perubahan watak dan karakteristik negara hukum formal yang bersifat moderat dapat dianggap sebagai perubahan evolusioner menuju tipe negara hukum kesejahteraan dengan elemen,karakteristik dan watak yang berbeda. Dari sudut pandang dialektika sejarah sosial, kelahiran wawasan kehidupan bernegara yang baru yakni negara hukum kesejahteraan dapat dipandang sebagai antitesis yang melahirkan tesis baru dengan kualitas yang lebih baik dari negara hukum formal.Tesa baru yang dimaksud adalah negara hukum kesejahteraan sebagai suatu kerangka kehidupan bernegara.

Negara hukum kesejahteraan adalah tipe negara hukum yang berpedoman pada landasan falsafah yang individualis-liberalis. Akan tetapi, tipe negara hukum tersebutmemiliki karakteristik humanis-sosialis-populis.Negara hukum kesejahteraan memiliki prinsip-prinsip yang berbeda dari semua tipe negara yang pernah dikenal dalam

sejarah kehidupan umat manusia seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal.Sebagai kerangka kehidupan bernegara, negara hukum kesejahteraan yang demokratis adalah bingkai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan sejahtera.Negara hukum kesejahteraan mengakui dan melindungi hak-hak warga negara serta hak-hak asasi manusia dalam bingkai pembatasan kekuasaan penguasa dengan tujuan bukan hanya untuk menghadirkan kehidupan bernegara yang demokratis kepada segenap lapisan masyarakat (kesejahteraan umum). Akan tetapi, sekaligus menghadirkan kesejahteraan dalam bingkai kehidupan bernegara yang demokratis. Kehidupan bernegara yang demokratis harus dilengkapi dengan kehidupan masyarakat yang sejahtera (kesejahteraan umum). Kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan umum adalah aspek material kehidupan bernegara yang harus hadir bersama-sama dengan aspek kehidupan bernegara yang demokratis. Aspek material tersebut adalah elemen kehidupan bernegara yang berfungsi melengkapi dan menyempurnakan kehidupan bernegara yang demokratis sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Kedua elemen (aspek) kesejahteraan kehidupan bersama yang dikemukakan di atas harus hadir dalam kehidupan bernegara supya kehidupan umat manusia “sempurna.”

Sebagai aspek material kehidupan bernegara,kesejahteraan umum dilupakan atau diabaikan dan tidak mendapat perhatian pemerintah (negara).Dalam segenap tipe negara yang pernah dikenal pada masa lalu yakni tipe negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal, aspek kesejahteraan umat manusia (kesejahteraan umum) tidak pernah mendapat perhatian yang memadai (adekuat).Namun, aspek kesejahteraan umum justru tema utama yang perlu mendapat perhatian yang serius pemerintah (negara) pada zaman sekarang.Kesejahteraan perlu menjadi perhatian utama pemerintah (negara)

dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Jika rakyat tidak sejahtera, berbagai macam potensi konflik seperti konflik politik, sosial, ekonomi, budaya dan lain-lain yang memiliki potensi perpecahan bangsaakan berkembang. Jika berpedoman pada wawasan yang dikemukakan di atas, beberapa elemen dan ciri-ciri negara hukum kesejaheraan dapat dirangkum dalam suatu tabel. Rangkuman elemen dan ciri-ciri negara hukum kesejahteraan dalam tabel bersifat relatif karena setiap penulis berhak untuk menambah elemen dan karakteristik sesuai dengan sudut pandang masing-masing.

Tabel VIII

Perbedaan Karakteristik Tipe Negara Hukum Kesejahteraan Dari Berbagai Tipe Negara Yang Pernah Dikenal Dalam Sejarah Kehidupan Bernegara

Aspek Perbedaan	Tipe Negara Hukum Kesejahteraan	Tipe Negara Yang Lain
Tujuan (Cita-cita)	Kesejahteraan Umum (Kesejahteraan segenap lapisan masyarakat)	Kesejahteraan pribadi penguasa seperti dalam tipe negara absolut atau kesejahteraan umum dalam negara polisi dengan makna yang berbeda dari negara hukum kesejahteraan
Ruang Lingkup Tugas Pemerintah	Tidak terbatas pada tugas yang diatur dalam undang-undang karena tugas pemerintah dapat berkembang setiap saat	Tidak ada aturan mengenai batas-batastugas pemerintah (tetapi dalam tipe negara hukum formal diatur secara terbatas dalam undang-undang)
Sifat Tugas Pemerintah	Sebagai kewajiban yuridis, politis dan moral	Bukan sebagai kewajiban (kecuali dalam tipe negara polisi yang dianggap sebagai kewajiban moral)
Kedudukan dan PeranPemerintah Dalam Penyelenggaraan Negara	Pemerintah sebagai aktor utama yang aktif dalampenyelenggaraan negara untuk kepentingan umum	Penguasa aktor utama dalam penyelenggaraan negara tetapi bukan untuk kepentingan rakyat (kepentingan umum)
Perlakuan Terhadap Hak-hak Warga Negara dan Hak Asasi Manusia	Hak-hak warga negara dan hak asasi manusia dibatasi dengan undang-undang demi kepentingan umum	Dalam negara absolut dan negara polisi hak-hak warga negara tidak dikenal atau sangat terbatas. Dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal, hak-hak

		individu tidak dibatasi
Kebebasan Pemerintah	Kebebasan pemerintah berada dalam koridor (bingkai) asas legalitas dan asas diskresi	Dalam tipe negara absolut dan negara polisi, penguasa (raja) memiliki kebebasan mutlak. Namun, dalam negara hukum liberal dan formal pemerintah tidak memiliki kebebasan untuk bertindak

Kesejahteraan umum sebagai tujuan (cita-cita) negara hukum kesejahteraan adalah kesejahteraan dalam arti yang sangat luas. Kesejahteraan umum mencakup kesejahteraan di bidang sosial, budaya dan lain-lain di luar bidang politik, hukum dan ketatanegaraan.[299]Kesejahteraan umum adalah frasa yang mencakup dimensi material dan spiritual kehidupan umat manusia dalam bingkai kehidupan bernegara.Karakteristik tujuan negara hukum kesejahteraan membuat tipe negara hukum memiliki kewajiban moral dan yuridis menyelenggarakan kesejahteraan dalam segala bidang dan aspek kehidupan bernegara bukan hanya dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Namun, aspek politik, hukum dan ketatanegaraan yang diselenggarakan dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal tidak lengkap jika tidak disertai dengan aspek kesejahteraan umum.Makna kesejahteraan umum yang dikemukakan di atas mencakup segenap dimensi, bidang dan aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Sebagai konsekuensinya, doktrin tanggung jawab sosial negara berpengaruh terhadap segenap aspek kehidupan bernegara dan secara khusus kepada aspek ruang lingkup tugas dan wewenang pemerintah. Doktrin tersebut memperluas tugas/kewajiban pemerintah (negara) sehingga Pemerintah memikul beban berat untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial sesuai dengan "doktrin tanggung jawab sosial." Doktrin tanggung jawab

[299]P. Schanabel mengemukakan bahwa dalam konsepsi "verzorgingsstaat" sebagai konsep yuridis *verzorgingsstaat,* tugas negara (pemerintah) bukanhanya melindungi kebebasan sipil tetapi juga melindungi gaya hidup (*levenstijl*) rakyat (Philipus M. Hadjon, *Op. cit*.,)

sosial adalah bagian dari doktrin negara hukum kesejahteraan yang penting diperbincangkan sebagai doktrin baru dalam teori ketatanegaraan moderen.Doktrin tersebut belum pernah dikenal dalam berbagai tipe negara pada masa lalu.Doktrin tanggung jawab sosial negara berpengaruh terhadap segenap aspek kehidupan bernegara dan secara khusus kepada aspek ruang lingkup tugas dan wewenang pemerintah seperti diperbincangkan pada bagian yang akan datang.

Kehadiran doktrin tanggung jawab sosial negara dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelengaraan negara pada zaman moderen membuat tipe negara hukum kesejahteraan berbeda dari semua tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah umat manusia.Doktrin tersebut mengandung materi-muatan tanggung jawab moral negara (penguasa) terhadap bangsa sebagai sumber dan pemilik kekuasaan penguasa.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,praktik penyelenggaraan negaraperlu dipertanggungjawabkan kepada bangsa bukan hanya secara hukum dan politik tetapi juga secara moralitas. Aspek yang wajib dipertanggungjawabkan penguasa terhadap bangsa sesuai dengan doktrin di atas adalah penggunaan kekuasaan yang didelegasikan rakyat kepada penguasa. Kekuasaan penguasa yang bersumber dari rakyat harus dipergunakan penguasa demi kesejahteraan masyarakat (bangsa). Sebagai konsekuensinya, doktrin tanggung jawab sosial negara meletakkan beban yang sangat berat di “pundak” pemerintah yakni “beban” menyelenggarakan kesejahteran bagi segenap lapisan masyarakat(kesejahteraan sosial). Kewajiban tersebut dilakukan dengan bertitik tolak dari moralitas yang luhur.Beban berat tersebut membawa berbagai macam implikasi dan konsekuensi terhadap berbagai prinsip (asas) kehidupan bernegaradan praktik penyelenggaraan negara. Berbagai elemen-elemen baru yang tumbuh dan berkembangsebagai konsekuensi doktrin “tanggung jawab sosial

negara"dalam bingkai negara hukum kesejahteraan dibicarakan tidak secara khusus pada bagian ini karena perbincangan mengenai hal tersebut melekat sebagai kesatuan dalam paparan di bawah.

Berdasarkan doktrin tanggung jawab sosial negara, pemerintah memiliki tanggung jawab sosial menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat sebagai kewajiban hukum, politik dan moral. Sebagai konsekuensinya, ruang lingkup tugas dan wewenang pemerintah semakin bertambah luas sesuai dengan hakikat tanggung jawab sosial negara. Pemerintah bertugas mengurus dan menyelenggarakan segenap urusan dan kepentingan individu anggota masyarakat supaya kesejahteraan umum dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara.Upaya mewujudkan tujuan tersebut dalam realitas kehidupan bernegara diletakkan di pundakpemerintah sebagai "beban" atau "kewajiban."Kewajiban melaksanakan tanggung jawab yang dikemukakan di atas dalam kehidupan bernegara merupakan perwujudan tanggung jawab pemeritah sebagai badan penyelenggara negara. Sebagai konsekuensinya, segenap urusan dan kebutuhan masyarakat tidak ada yang terlepas dari jangkauan campur tangan (intervensi) pemerintah atau dianggap bukan urusan pemerintah (negara). Dalam konteks perkembangan ruang lingkup tugas pemerintah sebagai konsekuensi doktrin tanggung jawab sosial negara, S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Oleh sebab itu, tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat seperti masalah kesehatan, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya. Jadi, di dalam *welfarestate*, pemerintah itu diserahi *bestuuurzorg* yaitu penyelenggara kesejahteraan umum."[300]

[300] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Liberty, Yogjakarta, 1987), hlm. 45.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakat sebagai implementasi doktrin "tanggung jawab sosial negara" adalah cita-cita negara hukum kesejahteraan di berbagai negara pada zaman sekarang. Sebagai bagian dari doktrin tentang kehidupan bernegara ideal dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, doktrin tanggung jawab sosial negara bertujuan menghadirkan kondisi masyarakat yang lebih egaliter dengan kekayaan yang dibagikan secara lebih merata dan milik pribadi serta persaingan bebas dibatasi.[301]Dalam masyarakat yang egaliter, kekayaan harus didistribusikan secara merata kepada segenap lapisan masyarakat supaya setiap orang menikmati kemakmuran dan kesejahteraanbukan hanya segelintir orang seperti dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal. Sudah barang tentu, upaya pemerintah untuk melakukan distribusi kekayaan kepada seluruh lapisan masyarakat mengandung konsekuensi terhadap keberadaan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia.Dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai kesejahteraan umum wawasan dan pemahaman tentang sifat-hakikat hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia sebagai hak kodrat yang bersifat mutlak harus harus mengalami perubahan pemahaman dan makna yang fundamental.

Dalam bingkai dan konteks kesejahteraan umum, hak-hak adan kebebasan idnividu harus dipahami sebagai hak dan kebebasan yang bersifat terbatas jika dikaitkan denegan konteks kesejahteraan umum dan kepentingan umum. Pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara harus dilakukanpemerintah untuk mencegah pertarurangan kepentingan yang berlangsung bebas, tidak seimbang dan tidak adildalam perekonomian dan

---

[301] Miriam Budiardjo, *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi, Op. cit.,* hlm. 7.

perdagangan. Kondisi pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas terjadi dalam negara hukum formal dan negara hukum liberalberakhir dengan hasil yang buruk dan mengecewakan. Sebagai konsekuensinya, pembatasan hak dan kebebasan warga negara harus dilakukan demi kepentingan umum.Sudah barang tentu, konsekuensi yang dikemukakan di atas berkenaan dengan segenap aspek kehidupan bernegara yang harus dapat diintervensi pemerintah supaya tercapai kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum). Pembatasan hak dan kebebasan warga negara yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara dapat dilakukan pemerintah jika termasuk ruang lingkup pengertian kesejahteraan sosial.[302]Dalam konteks pembatasan hak dan kebebasan warga negara dalam rangka kesejahteraan sosial, Prajudi Atmosudirdjo mendeskripsikan kompleksitas tugas pemerintah dengan rinci sebagai berikut:

> "Dalam setiap negara moderen, kini banyak sekali campur tangan penguasa negara ke dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yakni (a) campur tangan di bidang politik, (b) dalam bidang ekonomi, (c) dalam bidang sosial budaya, kehidupan keluarga, perkawinan, perhimpunan, hiburan, kesenian, olah raga dan sebagainya, (d) dalam bidang agama dan kepercayaan, dan (e) dalam bidang teknologi."[303]

Gambaran ruang lingkup tugas pemerintah yang sangat luas dalam negara hukum kesejahteraandapat dibayangkan berdasarkan kutipan di atas. Bachsan Mustafa menggambarkan ruang lingkup tugas pemerintah tersebut sebagai berikut "Dalam suatu negara hukum moderen, lapangan administrasi menjadi sangat luas, hal ini disebabkan

---

[302] Dalam konteks "tanggung jawab sosial" negara, Abdul Hamid S. Attatami mengemukakan komentar "Akhirnya berkembang *Rechtstaats* yang menuntut selain itu semua juga dengan keharusan bagi pemerintah untuk menciptakan kemakmuran termasuk keadilan sosial di bidang perekonomian bagi warga negara dan penduduknya (Abdul Hamid S. Attamimi, *Op. cit*., hlm. 9).

[303]Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994), hlm. 25.

karena ikut campurnya pemerintah (*staatsbemoeiennis*), maka tugas Administrasi negarabertambah pula banyaknya karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang tak terhingga banyaknya dan yang beraneka ragam coraknya."[304]Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,ruang lingkup tugas pemerintah (negara) bersifat tidak terbatas karena tidak dibatasi hokum,undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan dengan gambaran ruang lingkup tugas pemerintah tersebut, Hotma P. Sibuea mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Negara hukum material (*negara hukum kesejahteraan . . . pen.*) merupakan negara hukum yang sangat kompleks. Negara hukum material bukan hanya berurusan dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat melaksanakan hak-hak politisnya sehingga hanya mengandung aspek yang tidak kompleks seperti negara hukum formal, tetapi juga meliputi berbagai aspek, yaitu politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang bersifat sangat kompleks."[305]

Kutipan di atas dapat menggambarkan ruang lingkup tugas pemerintah yang sangat kompleks dalam negara hukum kesejahteraan. Kompleksitas ruang lingkup tugas pemerintah dapat dikemukakan dalam pernyataan singkat,tugas pemerintah tidak memiliki batas-batas yang pasti dan tetap baik dari segi ruang lingkup maupun jenisnya.Tugas pemerintah dapat timbul dan berkembang dengan mendadak, tiba-tiba dan sekonyong-konyong serta tidak dapat diprediksi karena fenomena alam. Sebagai contoh, bencana alam tsunami, banjir ataupun tanah longsor yang terjadi tiba-tiba dan mendadak dengan serta merta melahirkan tugas pemerintah pada detik yang sama dengan detik peristiwa. Peristiwa yang terjadi tiba-tiba dan sekonyong-konyong dapat menjadi sebab-musabab tugas pemerintah menjadi bertambah luas dikehendaki atau tidak dikehendaki oleh pemeirntah. Fenomena pemerintahan tersebut

---

[304]Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Alumni, Bandung, 1979), hlm. 28.

[305]Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Op. cit.*, hlm. 37.

menjadi alasan memberikan keleluasaan (kebebasan) kepada pemerintah untuk bertindak atas insiatif sendiri pada kondisi yang tertentumeskipun tidak memiliki dasar hukum. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah diperbolehkan melanggar atau menyampingkan hukum, undang-undang atau peraturan perundang-undangan dengan alasan suatu alasan tertentu sepeti kepentingan umum atau kemanfaatan dalam kondisi tertentu. Kepentingan umum atau kepentingan bangsa adalah kepentingan utama yang harus diselenggarkan pemerintah (negara) dalam bingkai kehidupan bernegara yang berdasarkan negara hukum kesejahteraan sehingga kepentingan umum dapat menyampingkan kepentingan (hak) individu warga negara.

B.Kedudukan PemerintahSebagai Penyelenggaraan Negara Dalam Bingkai Negara Hukum Kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*)DalamKonteks Penyelenggaraan Kesejahteraan Umum

Dalam negara hukum kesejahteraan, ruang lingkup tugas pemerintahtidak mempunyai batas-batas yang tegas dan pasti yang ditetapkan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan seperti dikemukakan pada bagian lain. Karakteristik ruang lingkup tugas pemerintah mempengaruhi kedudukan,fungsi dan sikap-tindak pemerintah dalam segenap aspek praktik penyelenggaraan negara.Karakteristik ruang lingkup tugas pemerintah membuat kedudukan dan fungsi pemerintah berbeda dari kedudukan dan fungsi (sikap-tindak) pemerintah dalam berbagai tipe negara yang dikenal dalam sejarah kehidupan bersama umat manusia pada masa lalu seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal maupun negara hukum formal.Perkembangan ruang lingkup tugas pemerintah seperti digambarkan dalam paparan di atas mencerminkan paradigma baru praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Paradigma baruyang dikemukakan di atas

dapat diketahui dari kedudukan dan peranan pemerintah yang berbeda dari berbagai tipe negara. Perbedaan paradigma kedudukan dan fungsi (sikap-tindak) pemerintah mempengaruhi segenap aspek praktik penyelenggaraan negara baik sendi-sendi, strukturorganisasi,wewenang, tugas dan fungsi pemerintah. Perkembangan baru aspek-aspek kehidupan bernegara baru tersebut merupakan perubahan fundamental yang tidak dapat dicegah atau ditolak karena konsekuensi tujuan negara hukum kesejahteraan yang wajib diselenggarakan pemerintahyakni kesejahteran umum bagi segenap lapisan masyarakat.

Dalam konteks perubahan dan perkembangan ruang lingkup tugas dan peranan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan,beberapa pertanyaan penting dapat dikemukakan untuk mempertajam pokok perbincangan dan menambah wawasan.Bagaimana kedudukan dan fungsi (sikap-tindak) pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan yang bercita-cita menyelenggarakan kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakat? Apakah pemerintah berkedudukan hanya sebagai pemegang otoritas (penguasa) yang harus dilayani rakyat (masyarakat) seperti dalam tipe negara pada masa lalu? Apakah selain sebagai pemegang otoritas, pemerintah berfungsi sekaligus sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) yang harus melayani urusan dan kepentingan masyarakat? Apa perbedaan kedudukan dan peranan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan jika dibandingkan dengan berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah kehidupan bersama umat manusia pada masa lalu?Apakah ruang lingkup tugas pemerintah terbatas hanya pada urusan yang ditentukan dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan? Berbagai pertanyaan yang dikemukakan di atas sudah dapat mencerminkan sebagian dari aspek-aspek negara hukum kesejahteraan sebagai paradigma baru bentuk kehidupan bersama umat manusia pada zaman moderen.

Dalam bayang-bayang ruang lingkup tugas dan peran pemerintah yang sangat luas dan tanpa batas-batas yang pasti,kedudukan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan berbeda dari berbagai tipe negara pada masa lalu seperti sudah dikemukakan pada bagain lain. Tugas "bestuurszorg" atau kesejahteraan umum sebagai kewajiban yang wajib diselenggarakan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan membuat pemerintah tidak mungkin dapat mempertahankankedudukannyasebagai penguasa (*overheids*) semata-mata. Jika pemerintah mempertahankan kedudukansebagai penguasa yang pasifdalam praktik penyelenggaraan negara seperti pemerintah negara hukum formal dan negara hukum liberal, kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakat sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan tidak dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Argumentasi (alasan)yang dapat dikemukakan untuk mendukung pendapat di atas berpedoman pada 2 (dua) macam metode pendekatan yakni (1) metode pendekatan terminologis dan (2) metode pendekatan doktriner (pendapat para ahli).Argumentasi pertama yang bertitik tolak dari metode pendekatan terminologisdibantu dengan metode penafsiran gramatika(penafsiran dari segi bahasa) dengan tujuan memaparkan pengertian konsep "penguasa (*overheid*)."Namun, sebelum sampai pada perbincangan tentang makna konsep "penguasa," penulis mengemukakan wawasan pengantarlebih dahulu seperti dikemukakan di bawah.

Tipe negara hukum kesejahteraan bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umumatau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Tujuan negara hukum melahirkan doktrin "tanggung jawab sosial negara."Doktrin tersebut mengandung nilai-nilai ideal yang hendak diwujudkan dalam kerangka kehidupan bernegara. Instansi yang bertanggung jawab mengimpementasikan "tanggung jawab sosial negara" dalam realitas kehidupan bernegara

dibebankan di “pundak” pemerintah. Sebagai pengemban “tanggung jawab sosial negara,” pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan segenap lapisan masyarakatdalam realitas sesuai dengan wewenang dan tugaspemerintahansebagai badan penyelenggara pemerintahan negara. Untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintahmelakukan aktivitas dengan segala daya-upayadan sumber dana sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dalam bentuk pernyataan lain, doktrin “tanggung jawab sosial negara” melahirkan “kewajiban”pemerintah mengurus dan melayani segenap kebutuhan serta kepentingan masyarakat supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa bernegara.Akan tetapi, kewajiban pemerintah tidak mungkin dapat diselenggarakan dengan cara dan hasil yang baik jika pemerintah mempertahankan kedudukannya sebagai penguasa atau “*overheid*.”[306]Sebagai penguasa, pemerintah memiliki wewenang mengatur dan mengendalikan masyarakat berdasarkan undang-undang sehingga lebih cenderung dilayani masyarakat daripada memberikan pelayanan. Akan tetapi, sebagai penguasa, pemerintahtidak serta merta dapat menyelenggarakan kesejahteraan umum. Untuk dapat menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah harus mengubah kedudukannya dari penguasa menjadi pelayan masyarakat (*public servant*). Pemerintah harus mengubah kedudukannya dari penguasa menjadi pelayan masyarakat pada saat yang sama sebagai konsekuensi cita-cita kesejahteraan umum dan doktrin tanggung jawab sosial negara. Pemerintah harus memiliki kedudukan rangkap baik sebagai penguasa yang sekaligus sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) supaya kesejahteraan masyarakat dapat diselenggarakan.

---

[306]Dalam bahasa Belanda, makna *overheid*adalah penguasa atau pemerintah. (Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia* (Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999), hlm. 297.

Alasan rasional yang dapat dikemukakan untuk mendukung pernyataan di atasadalah sebagai berikut. Istilah “penguasa” sebagai konsep ilmu pengetahuan mengandung makna sebagai pemegang kekuasaan (wewenang).[307]Dalam pengertian sebagai pemegang dan penyelenggarakekuasaan negara, istilah penguasamengandung pengertian sebagai subjek yang menguasai dan mengendalikan pihak lain(masyarakat) berdasarkan kekuasaan atau wewenangnya. Penguasaan tersebut merupakan penguasaan bersifat sah. Sebagai konsekuensi kekuasaan dan wewenangnya, pihak lain (masyarakat) harus tunduk dan taat kepada penguasa sebagai pihak yang memiliki dan berwenang menyelenggarakan kekuasaan negara.Jika berpatokan pada wawasan yang dikemukakan di atas, makna *istilah* penguasa mengandung pengertian sebagai berikut. Sebagai konsep ilmu pengetahuan, istilah “penguasa” mengandung pengertian atau maknayang menunjukkan istilah penguasa mengandung makna kedudukan penguasa yang berbeda dari rakyat yang dikuasai. Kedudukan penguasa lebih tinggi tinggi daripada pihak yang “dikuasai”(rakyat). Karakteristik hubungan penguasa dengan rakyat seperti dikemukakan di atas menggambarkan kedudukan yang berbeda derajat karena salah satu pihak menguasai, mendominasi dan mengendalikan pihak lain sebagai pihak yang dikuasai (rakyat). Gambaran di atas menunjukkan kedua pihak terikat dalam relasi kekuasaan yang vertikal. Berdasarkan wawasan yang dipaparkan di atas,konsep “penguasa” tidak mengandung pengertian (makna) sebagai subjek yang berfungsi (bertugas) melayani atau mengurus pihak yang dikuasaisebagai objek kekuasaan. Akan tetapi, mengandung pengertian sebagai pihak (subjek) yang diurusdan mesti dilayani.

[307]Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua (Jakarta, 1999), hlm. 533.

Sebagai subjek, penguasa adalah pihak yang memiliki otoritas memberikan perintah kepada pihak lain (rakyat) dan bukan pihak yang melayani dan menunggu perintah pihak lain. Penguasa mengandung makna sebagai subjek yang memberikan perintah untuk dilaksanakan dan dipatuhi pihak pihak yang dikuasai yang merupakan sebagai objek kekuasaan. Penguasa adalah subjek yang berwenang memberikan perintah kepada pihak lain dan pihak yang diperintah berkewajiban mematuhi dan melaksanakan perintah penguasa. Berdasarkan logika (akal sehat) sangat mudah dipahami,pemerintah sebagai "penguasa"memiliki wewenang "memerintah" karena memiliki kekuasaan dan legalitas untuk dilayani dan dipatuhi. Sebagai penguasa, pemerintah tidak mungkin mengubah kedudukannyadan kemudian bertindak sebagai pengurus dan pelayankebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diperintah yang merupakan objek kekuasaan.Pengertian yang terkandung dalam konsep (istilah) "penguasa" adalah subjek yang berwenang memberikan perintah kepada pihak lain dan perintah tersebut harus dilaksanakan serta dipatuhipihak lain yang diperintah. Sebagai konsekuensinya, penguasa bukan subjek yang berkewajiban melayanipihak yang diperintah (rakyat) tetapi pihak yang dilayani. Dalam kaitan dengan impelementasi "tanggung jawab sosial negara" dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kedudukan pemerintah sebagai subjek yang berwenang mengatur dan memerintah harus disertai dengan kedudukan sebagai pelayanan masyarakat pada saat yang sama. Fenomena penguasa seperti dipaparkan di atas adalah karakteristik negara hukum kesejahteraan yang tidak terdapat pada bentuk negara masa lalu.

Dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umum berdasarkan doktrin "tanggung jawab sosial negara,"pemerintah harus mengubah kedudukan dan fungsinyasupaya dapat melayani rakyat sebagai subjek yang pembentuk negara dan sumber kekuasaan pemerintah.

Dalam kedudukan sebagai penguasa, pemerintah bertugas bukan mengurus dan melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakattetapi mengatur, memerintah dan mengarahkan masyarakat menuju tujuan negara.Pemerintah tidak mungkin mempertahankan kedudukannya sebagai penguasa jika hendak "mengurus dan melayani" kebutuhan dan kepentingan segenap lapisan masyarakat demi kesejahteraan umum sebagai cita-cita negara hukum kesejahteraan. Dalam perspektif dan konteks penyelenggaraan "doktrin tanggung jawab sosial negara,"kedudukan pemerintah adalah bukan hanya sebagai penguasa yang memberikan perintah yang harus dipatuhi masyarakat seperti dalam tipe negara masa lalu yakni negara monarki absolut, monarki parlementer, monarki konstitusional, negara hukum liberal dan negara hukum formal.Dalam rangka pelayanan publik, pemerintah harus "bersalin rupa" dan "mengubah kedudukan dan perannya" sebagai pelayan masyarakat (*public servant*). Perubahan kedudukan penguasa sebagai pelayan masyarakat yang pada saat yang sama berkedudukan sebagai penguasa adalah syarat mutlak yang harus terpenuhi supaya pemerintah dapat mengatur, memerintah maupun mengurus, menyelenggarakanserta melayani segenap kebutuhan maupun kepentingan semua lapisan masyarakat demi penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah harus mengalami perubahan kedudukan dan fungsi dari "penguasa" menjadi "penguasa dan sekaligus pelayan masyarakat."Tugas dan kewajiban sebagai penguasa berbeda dari tugassebagai pelayan masyarakat yakni mengurus dan melayani kebutuhan dan kepentingan segenap lapisan masyarakat.Kedudukan pemerintah yang berubah dari penguasa menjadi pelayan masyarakat (*public servant*)pada saat yang bersamaanadalah syarat mutlak yang harus terpenuhi jika hendak menyelenggarakan kesejahteraan umumbagi segenap lapisan masyarakat dengan

hasil yang baik. Perubahan radikal kedudukan dan fungsi pemerintahdari kedudukan sebagai penguasa dan sekaligus sebagai pelayan masyarakat harus terjadi sebagai konsekuensi doktrin "tanggung jawab sosial negara" yang meletakkan beban berat yang harus dipikul di "pundak" pemerintah. Secara umum, Hotma P. Sibuea mengemukakan komentar mengenai perubahan yang terjadi dalam berbagai aspek pemerintahantermasuk perubahan kedudukan pemerintah sebagai konsekuensi "tanggung jawab sosial negara" sebagai berikut:

> "Secara khusus, negara hukum material membawa perubahan yang sangat besar terhadap kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, struktur organisasi, jaringan birokrasi pemerintah, dan sebagainya. Ada perbedaan yang sangat mendasar antara negara hukum formal dengan negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) berkenaan dengan kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, tanggung jawab, struktur organisasi, jaringan birokrasi pemerintah dan sebagainya."[308]

Argumentasi kedua yang dapat dikemukakan berdasarkan metode pendekatandoktriner dibantu dengan penafsiran gramatika. Metode pendekatan yang kedua bertitik tolak dari doktrin para ahlidalam kaitan dengan konsep kedaulatan. Dalam teori Ilmu Negara dan Ilmu Politik seperti dikemukakan Kranenburg dan Logemann, negara adalah organisasi kekuasaan.[309]Kekuasaan negara adalah kekuasaan yang bersifat istimewa karena berkedudukan lebih tinggi dari segenap kekuasan organisasi sosial yang berada dalam wilayah negara. C.F. Strong menggambarkan karakteristik kedaulatan sebagai kekuasan tertinggi yang diselenggarakan pemerintah seperti dalam kutipan berikut:

> "We have said that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other units of association, is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ." (Kita telah mengemukakan bahwa atribut khusus negara yang dapat dibedakan dari segenap unit asosiasi yang lain adalah kekuasaan untuk

---

[308] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum,Op. cit*.

[309] Soehino, *Op. cit*., hlm. 142.

> membentuk hukum dan untuk menerapkan hukum dengan alat-alat kekuasaan yang besifat memaksa yang dimaksudkan untuk itu)."[310]

Kedaulatan adalah kekuasaan yang melekat pada negara sebagai atribut atau ciri istimewa negara yang dibawa sejak lahir.Sebagai atribut negara, kedaulatan memiliki karakteristik sebagai kekuasaan tertinggi di antara segenap kekuasaan organisasi yang dikenal dalam kehidupan bersama manusia. Ramdlon Naning mengemukakan komentar tentang karakteristik kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi sebagai berikut "Kedaulatan adalah suatu kekuasaan tertinggi pada suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara tersebut. Kedaulatan adalah juga kekuasaan penuh dan mutlak untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari kekuasaan atau pemerintah negara lain."[311]Dalam makna yang tidak berbeda dengan pendapat para penulis yang dikemukakan lebih dahulu di atas, Hans Kelsen memaparkan karakteristik kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dengan cara yang lain tetapi dengan pengertian yang sama dengan pendapat ahli yang dikemukakan di atas. Hans Kelsen mengemukakan komentar tentang pengertian kedaulatan sebagai berikut:

> "The statement that sovereignty is an essensial quality of the State means that the State is a supreme authority. Authority is usually defined as the right to issue obligating commands." (Pernyataan bahwakedaulatan adalah kualitas hakiki negara mengandung arti bahwa negara adalah wewenang yang tertinggi. Secara lazim, wewenang didefinisikan sebagai hak untuk menetapkan perintah yang bersifat wajib."[312]

---

[310]C. F. Strong, *Modern Political Constitution, Op. cit.,* hlm. 6.

[311] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 18.

[312] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Russell and Russell, New York, 1973), hlm. 383.

Makna kedaulatan seperti dikemukakan para ahli di atas sekaligus sudah mencerminkan fungsi kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dalam konteks kehidupan bernegara. Menurut penulis, ada 2 (dua) macam fungsi kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam kerangka kehidupan bernegara.[313]*Pertama*, dalam kedudukan sebagai kekuasaan tertinggi, fungsi kedaulatan adalah sebagai atribut negara seperti dikemukakan C.F. Strong.Sebagai atribut negara, kedaulatan membuat negara berbeda atau dapat dibedakan dari bentuk-bentuk organisasi atau asosiasi lain. *Kedua*, kedaulatan adalah landasan yuridis yang memberikan dasar pembenaran (justifikasi) terhadap segenap tindakan atau perbuatan negara (pemerintah). Dasar keabsahan (legalitas) setiap tindakan negara (pemerintah) berdasarkan pada kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi. Kekuasaan tertinggi membenarkan atau mengabsahkan segenap tindakan atau perbuatan negara (pemerintah). Akan tetapi, dalam konteks perbincangan pada bagian ini, fungsi kedaulatan yang relevan dibicarakan adalah fungsi kedua yakni sebagai landasan yuridis tindakan (perbuatan)pemerintah. Dalam konteks fungsi kedaulatan yang keduaseperti dimaksud di atas, Hotma P. Sibuea mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Kedua, dalam konteks negara dan kehidupan bernegara, kedaulatan berfungsi untuk memberikan landasan kewenangan atau hak bagi negara untuk melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan berdasarkan kedaulatan tersebut. Fungsi yang dijalankan kedaulatan dalam hal ini berkaitan dengan pengertian kedaulatan dari sudut pandang yuridis yakni sebagai kekuasaan yang tertinggi."[314]

Sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan memberikan hak atau wewenang yang absah kepada negara (pemerintah) untuk melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan dalam wilayah kekuasaannya termasuk tindakan paksaan yang bersifat fisik. Semua tindakan

---

[313]Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara, Op. cit.*, hlm. 210.
[314]*Ibid.*

atau perbuatan negara (pemerintah) dapat dibenarkan dengan berlandaskan pada kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi sebagai dasar keabsahannya. Kedaulatan memberikan justifikasi (dasar pembenaran) terhadap segenap tindakan atau perbuatan pemerintah (negara) dalam konteks penyelenggaraan tugas-tugasnya.*Pertama*, sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan memberikan "kekuasaan penuh yang bersifat mutlak"kepada negara mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari kekuasaan negara lain. Kekuasaan penuh yang bersifat mutlak dan umum tersebut berlaku dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Kedua,*kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi memberikan hak atau wewenang kepada negara (pemerintah) untuk "to issueobligating commands" (mengeluarkan perintah yang wajib dipatuhi)."[315]*Ketiga*, sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan memberikan hak atau wewenang kepada negara untuk mengubah "tabiat atau sikap" masyarakat.[316]Sikap dan tabiat masyarakat dapat diubah dengan sarana undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang ditetapkan negara (pemerintah). *Keempat,* sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan memberikan hak atau wewenang kepada negara untuk"memaksakan perintah-perintah kepada semua rakyat."[317]Dalam wujud konkrit, undang-undang dapat dianggap sebagai salah satu bentuk perintah tertulis dan formal yang ditetapkan negara dan wajib diselenggarakan badan eksekutif sebagai badan penyelenggara pemerintahan.*Kelima*, dalam konteks yang bersifat lebih khusus, sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan memberikan hak atau wewenang kepada negara untuk "mengeluarkan atau menetapkan hukum."[318]

---

[315] Hans Kelsen, *Op. cit.*, hlm, 383.

[316]Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum* (Jakarta, 2010), hlm. 127.

[317] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. cit.,* hlm. 172.

[318]C. F. Strong, *Op. cit.*,hlm. 7.

Sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatanmelekat pada negara sebagai atibut negara didistribusikan (dipencarkan) kepada seluruh lembaga negara atau organ negara. Distribusi kekuasaan kepada segenap organ negara dilakukan secara sistematis dalam sistem konstitusi negara masing-masing. Sebagai konsekuensinya, setiap organ negara berkedudukan sebagai pelaksana atau penyelenggara kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dalam ruang lingkup wilayah wewenang dan tugas masing-masing yang bersifat terbatas sesuai dengan ketentuan konstitusi. Secara lazim, dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kekuasaan yang didistribusikan kepada organ-organ negara dilakukan dengan berdasarkankonstitusi, undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Metode distribusikekuasaan kepada segenap organ negara berdasarkan (melalui) konstitusi tidak selalu sama pada setiap negara. Akan tetapi, secara umum, metode distribusi kekuasaan negara kepada organ-organ negara yang lazim dalam doktrin ketatanegaraan adalah metode pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.[319] Berdasarkan kedua doktrin dan metode pemencaran kekuasaan tersebut, kekuasaan negara mengalir (dipencarkan) kepada organ-organ negara sehingga masing-masing organ negara memiliki batas-batas ruang lingkup wewenang (kekuasaan) yang berbedayang bersifat terbatas. Pemencaran kekuasaan yang bersifat fungsional (berdasarkan fungsi) sekaligus menggambarkan cara pembatasan ruang lingkup wilayah kekuasaan masing-masing organ negara seperti doktrin *Trias Politica* Montesquieu.

Salah satu organ negara yang menerima distribusi kekuasaan melalui konstitusi adalah badan eksekutif sebagai badan penyelenggara pemerintahan. Secara lazim, dalam bingkai doktrin *Trias Politica*, badan eksekutif(pemerintah) memiliki wewenang melaksanakan perintah undang-undang yang dibentuk badan legislatif. Makna istilah

---

[319]Hans Kelsen, *Op. cit*., hlm. 269-272.

pemerintah dengan fungsi menjalankan perintah undang-undang adalah pengertian pemerintah dalam arti sempit. Atribusi kekuasaan negara melalui konstitusi kepada badan eksekutif membuat badan eksekutif (pemerintah) memiliki kedudukan sebagai pemegang kekuasaan dalam bidang eksekutif. Wilayah kekuasaanbadan eksekutif meliputi kekuasaan melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan seperti mengatur, mengarahkan, mengendalikan masyarakat dan lain-lain. Legalitas dan dasarpembenar (justifikasi) segenap tindakan pemerintah di atas bersandar kepada kekuasaan negara yang diperoleh melalui konstitusi. Sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan negara, kedudukan pemerintah dalam arti sempit disebut sebagai penguasa (*overheids*).Sebagai pemegang eksekutif, pemerintah melakukan berbagai macam tindakan (perbuatan) yang penting dalam praktik penyelenggaraan negara.

Segenap tindakan (perbuatan) pemerintah dapat dibenarkan dengan argumentasi pemerintah memiliki kekuasaan (wewenang) sebagai badan eksekutif untuk melakukan tindakan atau perbuatan tersebut sesuai dengan wewenangnya. Dalam perspektif kedudukan pemerintah sebagai penguasa (*overheids*), pemerintah dapat melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan yang dianggap perlu untuk melaksanakan tugas-tugasnya seperti memerintah, mengatur, mengendalikan, menghukum,mengarahkanmasyarakat pada tujuan negara. Tindakan pemerintah tersebut dibenarkan atas dasar kekuasaan negara yang telah diserahkan kepada pemerintah melalui konstitusi. Berbagai macam tindakan pemerintah tersebut dilakukan berdasarkan dan melalui peraturan,keputusan atau bentuk tindakan hukum yang lain yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan wewenangnya. Sudah barang tentu, segenap tindakan pemerintah mengandung konsekuensi logis dan yuridis karena setiap tindakan hokum pemerintah menimbulkan akibat hukum terhadap individu dan masyarakat

yang mengikat sehingga wajib dipatuhirakyat. Namun, peraturan perundang-undangan dan putusan pemerintah mengikat sekaligus terhadap pemerintah sebagai penyelenggara negara yang membuat peraturan dan keputusan. Peraturan dan keputusan yang ditetapkan pemerintah berlaku dua arah terhadap pemerintah dan masyarakat. Peraturan dan keputusan pemerintah harus dipatuhi dan dilaksanakan masyarakatmaupun pemerintah yang membuat peraturan dan putusan tersebut. Prinsip di atas merupakan konsekuensi logis prinsip-prinsip kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Konsekuensi peraturan dan putusan pemerintah harus ditanggung dan dilaksanakan sebagai kewajiban oleh pemerintah. Di lain pihak, rakyat harus patuh terhadap peraturan dan keputusan yang ditetapkan pemerintah. Namun, tindakan dan keputusan pemerintah memiliki batas-batas yurisdiksi karena pemerintah tidak boleh bertindak dengan sewenang-wenang dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kekuasaan yang diatribusikan kepada pemerintah menjadi landasan legalitas segenap tindakan atau perbuatan pemerintah dalam batas-batas ruang lingkup wilayah kekuasaannyayang diatur dalam konstitusi, undang-undang dan peraturan perundang-undangan.

Sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan eksekutif, kedudukan pemerintah diposisikan lebih tinggi daripada rakyat. Dalam posisi yang lebih tinggi, pemerintah memberikan perintah kepada masyarakat. Di lain pihak, dalam posisi yang lebih rendah, rakyat harus patuh dan tunduk kepada segenap tindakan atau perbuatan dan keputusan yang ditetapkan pemerintah. Sebagai konsekuensinya, tindakan atau keputusan pemerintah selalu memiliki karakteristik khusus yakni bersifat satu arah.Keputusan pemerintahan selalu mengalir dari atas ke bawah kepada masyarakat. Semua jenis tindakan dan perbuatan pemerintah bersifat satu arah dari atas ke bawah karena arus balik dari bawah ke atas atau

yakni dari masyarakat kepada pemerintah berwujud tuntutan-tuntutan (permintaan-permintaan) yang harus diperhatikan dan dilayani serta diselenggarakan pemerintah. Ketika pemerintah melakukan tindakan yang bertujuan mengatur masyarakyat tanpa campur tangan kekuasaan pemerintah negara lain, tindakan atau perbuatan tersebut selalu bersifat satu arah dan vertikal dari atas ke bawah. Demikian pula, pada saat pemerintah "issue obligating commands" (mengeluarkan perintah yang wajib dipatuhi)" seperti dikemukakan Hans Kelsen, tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut mencerminkan tindakan satu arah yakni vertikal dari atas ke bawah. Pada saat pemerintah melakukan tindakan atau perbuatan untuk "memaksakan perintah-perintah kepada masyarakat," tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut mencerminkan sifat dan karakteristik yang sama dengan tindakan atau perbuatan yang dikemukakan di atas yakni bersifat vertikal dan satu arah.

Dalam hubungan dengan topik perbincangan di atas, penulis dapat mengemukakankomentar sebagai berikut. Segenap tindakan atau perbuatan pemerintah sebagai penguasa (*overheids*) mencerminkan sifat dan karakteristik sebagai tindakan sepihak, satu arah, vertikal, bersifat memaksa dan mengikat semua orang yang dikenai tindakan atau perbuatan tersebut. Atas dasar alasan tersebut, penulis tidak salah kalau menarik kesimpulan sebagai berikut. Dalam kedudukan sebagai penguasa (*overheids*), pemerintah harus selalu didengar, dipatuhi dan dilayani masyarakat. Namun, jika kedudukan pemerintah sebagai penguasasemata-mata, kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakat atau kesejahteraan umumtidak serta merta dapat diselenggarakan. Kedudukan pemeirntah sebagai penguasa harus disertai dengan kedudukan lain yakni sebagi pelayan masyarakat. Bukti kegagalan pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum) dalam kedudukan sebagai penguasa sudah terdapat dalam memori sejarah umat manusia

seperti terjadi dalam tipe negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal maupun negara hukum formal. Kedudukan rangkap pemerintah sebagai penguasa dan dan pelayan masyarakat adalah karakteristik khusus yang terhadap hanya dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kedudukan rangkap (ganda) pemerintah seperti dikemukakan di atas belum pernah dikenal dalam berbagai tipe negara pada masa lalu seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal.

Tanggung jawab sosial negara menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat sebagai tugas pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan hanya dapat diselenggarakan jika pemerintah mengubah kedudukannya dari penguasa (*overheids*) menjadi pelayan umum (*public servant*). Pemerintah harus meninggalkan kedudukannya yang tinggi sebagai penguasa (*overheids*) dan kemudian turun dari singgasanaserta menempati kedudukan baru yang lebih rnedaj sebagai pelayan masyarakat (*public servant*).Sudah barang tentu, kedudukan baru pemerintah sebagai pelayan masyarakat mengandung konsekuensi terhadap fungsi, wewenang, tugas,sikap-tindak dan peranan pemerintahdalam praktik penyelenggaraan negara.Secara harfiah, kedudukan pemerintah sebagai pelayan publik cenderung lebih rendah daripada kedudukan masyarakat sebagai subjek yang harus dilayani pemerintah. Sudah barang tentu, kedudukan pemerintah yang lebih rendah sebagai pelayan publik adalah konsekuensi logis yang harus diterima demi pelaksanaan tugaspenyelenggaraan kesejahteraan umum. Dalam kedudukan sebagai pelayan publik (pelayan masyarakat), pemerintah berkewajiban mengurus, menyelenggarakandan melayani kebutuhan dan kepentingan segenap lapisan masyarakat.Tugas pemerintah mencakup ruang lingkup wilayah yang sangat luas karena berkaitan dengan segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, dalam realitas praktik

penyelenggaraan negara, pelaksanaan tugas-tugas pemerintah tidak selalu mudah dilaksanakan. Selalu terbuka kemungkinan kehadiran "penyakit-penyakit" birokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan ideal yang diatur undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Bentuk-bentuk penyakit birokrasi yang dimaksud di atas antara laian adalah kelambanan birokrasi (*red-tape*), budaya organisasi yang berkarakter feodalis yakni birokrasi yang harus dilayani rakyat, sogok-menyogok (gratifikasi), korupsi, *mark-up* (penggelembungan anggaran), penyalahgunaan wewenang, kesewenang-wenangan dan lain-lain.

Kedudukan pemerintah sebagai pelayan publik (pelayan masyarakat) merupakan fenomena baru dalam teori-teori kenegaraan moderen karena belum pernah dikenal dalam teori ketatanegaraan klasik masa lalu. Fenomena baru kedudukan rangkap (ganda) pemerintah sebagai penguasa dan pelayan masyarakat dalam praktik penyelenggaran negara lahir setelah konsepsi kehidupan bernegara ideal zaman moderen yakni negara hukum kesejahteraan berkembang pada abad ke-19.Perbedaan kedudukan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara tercermin dari sikap-tindak pemerintahpada saat memberikan pelayanan umum dan mengusahakan kesejahteraan umum serta memberikan perlindungan bagi warga negara.Ridwan HR menggambarkan kedudukan ganda pemerintah sebagai penguasa dan pelayan masyarakat dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sebagai berikut " . . . tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara di samping memberikan perlindungan bagi warga negara."[320]Pada saat memberikan perlindungan kepada warga negara, pemerintah berkedudukan dan bertindak sebagai penguasa (*overheids*) yang berwenang mengatur dan

[320]Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 180.

membatasi hak-hak warga negara. Namun, pada saat memberikan pelayanan umum dan mengusahakan kesejahteraan umum, pemerintah berkedudukan dan bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public servant*). Kedua jenis fungsi dan tindakan pemerintah dalam kedudukan yang berbeda tersebut diperbincangkan lebih lanjut dalam paparan di bawahsecara garis besar.

Fungsi perlindungan warga negara yang dilakukan pemerintah menunjukkan kedudukan dan tindakan pemerintah sebagai penguasa (*overheid*). Sebagai penguasa, pemerintah memiliki kekuasaan memberikan perlindungan kepada pihak yang dikuasaidalam wilayah kekuasaannyadengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Penguasa yang tidak memiliki kemampuan atau kekuasaan untuk memberikan perlindungan kepada rakyat dalam ruang lingkup wilayah kekuasaannya tidak dapat disebut pemerintah yang berdaulat. Kemampuan penguasa melindungi warga negara mencerminkan kedaulatan pemerintah (negara). Dalam terminologi Ilmu Politik dan Ilmu Negara, penguasa adalah bukan subjek yang bertugas melayani publik (masyarakat) tetapi subjek yang harus dilayani.[321]Pada sisi lain, fungsi pemerintah memberikan pelayanan umum terhadap masyarakat demi kesejahteraan segenap warga negara menunjukkan kedudukan pemerintah sebagai pelayanan masyarakat. Kedua fungsi dan kedudukan pemerintah yang dikemukakan di atas dilaksanakan pada saat yang bersamaan. Hotma P. Sibuea menggambarkan kedudukan rangkap pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan dengan cara yang berbeda tetapi dengan lebih tegas sebagai berikut:

---

[321] Pada zaman kerajaan (monarki absolut) masa lalu, daerah taklukan berkewajiban mengirim upeti kepada raja secara berkala sebagai tanda bukti pengakuan kedaulatan (kekuasaan) raja atas daerah taklukan.

> "Dalam rangka mencapai tujuan kesejahteraan bersama, pemerintah memiliki kedudukan yang bersifat rangkap yang harus dijalankan pada saat yang sama. Kedua macam kedudukan pemerintah tersebut berkaitan satu sama lain. *Pertama*, di satu pihak, pemerintah berkedudukan sebagai penguasa yang berwenang membuat aturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat supaya ketertiban dan ketentraman masyarakat dapat diwujudkan dalam kenyataan. *Kedua*, di lain pihak, pemerintah berkedudukan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) yang bertugas mengurus, menyelenggarakan, dan melayani segenap urusan dan kepentingan masyarakat."[322]

Kedudukan rangkap pemerintah yang digambarkan dalam kutipan di atas merupakan paradigma baru praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah kehidupan bernegara umat manusiapada masa lalu seperti negara absolut, negara polisi, hukum liberal, negara hukum formal maupun tipe negara yang lain tidak mengenal paradigmakedudukan rangkap pemerintahsebagai penguasa dan sekaligus pelayan masyarakat. Sudah barang tentu, sesuatu hal baru seperti paradigma pemerintah dengan kedudukan rangkap seperti dikemukakan di atas selalu membawa konsekuensi baru terhadap berbagai hal yang berkaitan denganperkembangan baru tersebut. Paradigma pemerintahan yang baru membawa konsekuensi-konsekuensi baru terhadap berbagai macam hal yang berkaitan dengan pemerintah dan pemerintahan maupun praktik penyelengaraan negara. Salah satu hal baru sebagai konsekuensi paradigma baru pemerintahanberkenaan denganperbedaan dan perubahan kedudukan pemerintahdalam praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas.Akan tetapi, selain perbedaan dan perubahan kedudukan pemerintah yang dikemukakan di atas, ada hal lain yang perlu juga diperbincangkan dalam kaitan dengan paradigma baru pemerintahan moderen. Aspek-aspek yang perlu diperbincangkan sebagai konsekuensi paradigma praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas

---

[322] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Op. cit*., hlm. 42.

berkenaan dengan hal-hal sebagai berikut yakni tugas dan fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Berbagai macam aspek yang perlu diperbincangkan berkaitan dengan peranan pemerintah yang bersifat aktif dan responsif serta progresif dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sebagai paradigma baru penyelenggaraan negara akan diperbincangkan dalam paparandi bawah.

C.Peranan Aktif Pemerintah Sebagai Penyelenggara Negara Dalam Bingkai Negara Hukum KesejahteraanKesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *Welfare State*)Dalam KonteksPenyelenggaraan Kesejahteraan Umum

Bagaimana peranideal pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai konsekuensi doktrin tanggung jawab sosial negaradalam bingkai negara hukum kesejahteraan? Topik tentang peran ideal pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan adalah pokok bahasan yang diperbincangkan dalam paparan di bawah. Topik tersebut perlu diperbincangkan karena kekuasaan pemerintah cenderung semakin meningkat atau bertambah besarpada akhir-akhir ini sebagai konsekuensi tuntutan kebutuhan tugas-tugas yang harus diselengagrakan pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteran. Kecenderungan peningkatan (konsentrasi) kekuasaan di tangan pemerintah adalah fenomena yang tidak dapat dihindari dan dicegah sebagai konsekuensi perkembangan ruang lingkup tugas pemerintah yang sangat luas. Konsentrasi kekuasaan di tangan pemerintah adalah kebutuhan mutlak yang harus dipenuhi sesuai dengan kecenderungan perkembangan ruang lingkup tugas-tugas pemerintah yang berkembang terus. Akan tetapi, ada juga kekhawatiran yang bersifat negatif jika kecenderungan pemusatan (konsentrasi) kekuasaan di tangan pemerintah dicermati sebagai fenomena universal yang terjadi di berbagai negara pada perkembangan terakhir.

Fenomena sentralisasi dan peningkatan kekuasaan (wewenang) pemerintah yang sangat besarmengandung harapan yang baik karena dengan kekuasaan yang besar pemerintah dapat melakukan intervensi dalam segenap aspek kehidupan bernegara demi kesejahteraan rakyat. Intervensi pemerintah dalam kehidupan individu dan masyarakat diharapkan dapat membawa kesejahteraan yang lebih merata kepada setiap orang dan segenap lapisan masyarakat. Akan tetapi, kecenderungan konsentrasi kekuasaan (wewenang) pemerintah yang semakin besar sekaligus berpotensi untuk disalahgunakan dengan maksud dan tujuan kepentingan pribadi, keluarga atau kelompok. Kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan akan melahirkan berbagai penyakitsosial dalam kehidupan bernegara yang dampak negatif dan berpotensi merusak tatanan bernegara dan norma-norma kehidupan bernegara. Fenomena korupsi, gratifikasi, *mark up*, sogok-menyogok dan lain-lain yang semakin marak pada beberapa dasa warsa terakhir adalah bentuk-bentuk penyakit sosial dalam kehidupan bernegara sebagai bentuk penyimpangan kekuasaan (wewenang) yang dilakukan pemegang kekuasan. Penyakit tersebut melanda lingkungan kekuasaan badan legislatif, judisial,eksekutif,birokrasi, kejaksaan, kepolisian, pemerintrah daerah propinsi, kabupaten, kota dan lain-lain. Segenap fenomena penyakit sosial dalam kehidupan bernegara tersebut berkaitan dengan kekuasaan dan pemegang kekuasaan sehingga dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut. Jika penyakit sosial dalam kehidupan bernegara berkembang dan menyebar luas,sesuatu yang salah pasti terjadi dalam metode dan sistem distribusi dan pengelolaan kekuasaan penguasa. Kesalahan tersbeut perlu diperbaiki dengan segera demi kepentingan bangsa.

Negara hukum kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau*Welfare State*) adalah tipe negara ideal zaman moderen yang berkembang paling akhir pada abad ke-XX.[323]Negara hukum kesejahteraan dianggap sebagai tipe negara hukum ideal karena memiliki cita-cita menyelenggarakan kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial (*social welfare*) bagi segenap lapisan masyarakat.Kesejahteraan umum adalah kepentingan yang paling tinggi di atas kepentingan individu dan segenap kepentingan lain yang harus diselenggarakan pemerintah.Kesejahteraan umum adalah kepentinganutama yang wajib diselenggarakan pemerintah dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Tujuan tersebut membuktikan negara hukum kesejahteraan adalah tipe negara hukum ideal yang memiliki semangat humanis-sosialis-populis.[324]Karakteristik negara hukum kesejahteraan yang humanis-sosialis-populis merupakan ciri khas negara hukum kesejahteraan yang berbeda dari berbagai tipe negara masa lalu maupun tipe negara hukum liberal dan negara hukum formal yang individualistis-elitis dan liberalserta bersifat kaku.[325]Kesejahteraan umum hendak diselenggarakan dalam bingkai dan kerangka kehidupan bernegara yang demokratis supaya aspek-aspek kehidupan bernegara yakni aspek formal maupun dan terutama aspek material dapat diselenggarakan dengan sempurna.

Negara hukum kesejahteraan dapat dianggap sebagai tipe negara hukum zaman moderen yang memiliki sifat humanis karena perduli terhadap nasib dan kehidupan umat manusiatanpa memandang perbedaan agama, ras, suku, keyakinan, etnis, golongan, ideologi dan lain-lain. Sebagai tipe negara ideal, negara hukum kesejahteraan bercita-

---

[323] Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Op. cit.,* hlm. 7.

[324] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Op. cit.,* hlm. 39.

[325]*Ibid.*

citamenyelenggarakan kesejahteran umum supaya setiap individu dan segenap lapisan masyarakat dapat menikmati kehidupan yang lebih baik tanpa membedakan agama, ras, suku, keyakinan, etnis, golongan, ideologi dan lain-lain. Sisi humanis negara hukum kesejahteraan sebagai kerangka kehidupan bernegara idealzaman moderen berkenaan dengan keperdulian negara hukum kesejahteraan terhadap nasib rakyat miskin. Rakyat miskinadalah golongan mayoritas yang nasibnya selalu terabaikan atau diabaikan dalam berbagai tipe negara masa lalu.Keperdulian negara (pemerintah) kepada rakyat miskin yang belum pernah terjadi dalam berbagai tipenegara masa lalu merupakan karakteristik negara hukum kesejahteraan. Keperdulian terhadap nasib rakyat miskin baru mendapat momentum yang tepat dan memadai dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kesejahteraan rakyat miskin baru menjadi bagian dari program dan aktivitas pemerintah setelah berkembang doktrin tanggung jawab sosial negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Negara hukum kesejahteraan dianggap memiliki semangat dan jiwa yang humanis-sosialis-populis karena mengutamakan kesejahteraanbersama daripada kesejahteraan individu. Jalan yang ditempuh negara hukum kesejahteraan untuk menghadirkan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat dan individu berbeda dan bertolak belakang dengan negara hukum formal dan negara hukum liberal. Logika kesejahteraan negara hukum kesejahteraan berbeda dan bertolak belakang dengan logika kesejahteraan negara hukum formal dan negara hukum liberal. Kedua tipe negara hukum yang disebut terakhir membangun logika kesejahteraan melalui pendekatan falsafah yang memandang manusia sebagai mahluk individual. Kedua tipe negara hukum tersebut membangun asumsi dan logika kesejahteraan dengan penalaran sebagai berikut. Kesejahteraan masing-masing individu warga negara diselenggarakan lebih dahulu daripada kesejahteraan bersama (kesejahteraan

umum). Setelah setiap individu menikmati kesejahteraan dengan serta merta masyarakat dianggap dapat menikmati kesejahteraan bersama secara hipotesis. Negara hukum formal dan negara hukum liberal mengandaikan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai kumpulan dari kesejahteraan individu-individu. Kesejahteraan individu dibayangkan dapat dihadirkan dalam realitas kehidupan bersama dengan memberikan kebebasan yang penuh kepada setiap orang untuk bersaing dengan bebas dalam rangka memenuhi kebutuhan masing-masing tanpa campur tangan pemerintah (negara) dengan kedudukan yang sama. Fakta sejarah membuktikan, pengandaian yang bersifat hipotesis seperti dikemukakan di atas adalah delusi. Logika kesejahteraan yang dibangun negara hukum formal dan negara hukum liberal adalah suatu kekeliruankarena hipotesis tersebut tidak terbukti dalam realitas kehidupan bernegara.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, logika kesejahteraan yang dikembangkan berbeda dari logika kesejahteraan negara hukum formal dan negara hukum liberal.Negara hukum kesejahteraan membangun logika kesejahteraan dengan metode pendekatan falsafah yang memandang umat manusia sebagai mahluk sosial yang lebih utama daripada sebagai mahluk individual. Asumsi kesejahteraan dalam logika negara hukum kesejahteraan memiliki penalaran sebagai berikut. Negara hukum kesejahteraan berpandangan (beranggapan), kesejahteraan bersama (kesejahteraan umum) harus diselenggarakan lebih dahulu dan diutamakan daripada kesejahteraan individu. Jika kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dengan baik, kesejahteraan setiap individu dengan serta merta dapat dihadirkan karena sudah terhisap dalam kesejahteraan bersama. Kesejahteraan individu-individu hadir jika secara serta merta jika kesejahteraan segenap lapisan masyarakat dapat diselenggarakan dengan baik dalam realitas kehidupan bernegara.

Jika segenap lapisan masyarakat dapat hidup dengan sejahtera, setiap individu dapat merasakan dan menikmati kehidupan yang sejahtera dengan serta merta. Namun, sebagai konsekuensi logika kesejahteraan tersebut, kebebasan individu yang bersifat mutlak harus dibatasi. Pembatasan hak dan kebebasan individu perlu dilakukan supaya tidak mengulangi kesalahan negara hukum formal dan negara hukum liberalpada masa lalu yang memberikan kebebasan yang bersifat mutlak terhadap individual.Sebagai konsekuensi logika kesejahteraan negara hukum kesejahteraan tersebut,pemerintah harus diberi kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan delegasi dari badan pembentuk undang-undang (badan legislatif). Pemberian wewenang tersebut bertujuan untuk mengatur dan membatasi hak-hak dan kebebasan individu demi kepentingan bersama. Selain pembatasan hak dan kebebasan individu, pemerintah harus bersikap aktif, responsif dan progresif terhadap segenap kebutuhan masyarakat dalam menanggapi perkembangan-perkembangan baru yang dapat terjadi sewaktu-waktu dan sekonyong-konyong.

Karakteristik negara hukum kesejahteraan tercermin dari cita-citanyayang hendak menyelenggarakan kesejahteraan umum yang mengandung pengertian yang sama dengan kesejahteraan bersama. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,kesejahteraan umumdiupayakan diwujudkan dalam realitas dengan cara mengurangi atau menghilangkan ketimpangan-ketimpangan dalam masyarakat melalui pemerataan pendapatan.[326]Pemerataan pendapatan segenap lapisan masyarakat dianggap sebagai salah satu cara memperbaiki nasib dan kehidupan rakyat kecil yang miskin yang dapat menghilangkan ketimpangan-

[326]Menurut Miriam Budiardjo "Sosialisme . . . berusaha untuk meniadakan atau mengurangi ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat melalui pemerataan pendapatan nasional yang lebih adil (Miriam Budiardjo, *Simposium, Op. cit*., hlm. 7.) Karakter prinsip atau pokok pendirian sosialis seperti dikemukakan Miriam Budiardjo di atas terdapat dalam doktrin negara hukum kesejahteraan yang menjadi bukti negara hukum kesejahteraan memiliki semangat sosialis.

ketimpangan sosial. Sisi keperdulian negara hukum kesejahteraan terhadap pemerataan pendapatan nasional belum pernah dikenal pada berbagai tipe negara pada masa lalu. Pada masa lalu, negara (pemerintah) tidak pernah memberikan perhatian terhadap masalah pemerataan pendapatan nasional. Problema ketimpangan sosial sebagai akibat ketimpangan pendapatandi antara berbagai elemen masyarakat dianggap bukan urusan negaratetapi urusan individu masing-masing. Namun, dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah (negara) perlu melakukan pembatasan-pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara dalam rangka proyek pemerataan pendapatan nasional. Negara hukum kesejahteraan memberikan perhatian yang cukup besar kepada masalah pemerataan pendapat nasional untuk menanggulangi ketimpangan sosial dan kemiskinan yang berpotensi menjadi pemicu konflik dan berbagai masalah social dalam kehidupan bernegara.

Negara hukum kesejahteraan dianggap sebagai tipe negara populis karena bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang sejajar pengertiannya dengan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Negara hukum kesejahteraan perduli terhadap nasib rakyat jelata yang miskin sebagai golongan mayoritas yang tersisih dalam hiruk-pikuk praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal. Kesejahteraan umum yang mencakup kesejahteraan rakyat jelata yang miskin dan setiap lapisan masyarakat mendapat perhatian utama pemerintah (negara) baik karena alasan sosial maupun alasan politisdalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Kesejahteraan segenap elemen masyarakat perlu diurus dan diselenggarakan pemerintah (negara) untuk mencegah konflik sosial yang berpotensi mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Pemerintah yang abai terhadap kesejahteraan masyarakat akan terancam nasibnya menjadi pemerintah yang gagal seperti sudah terbukti di berbagai negara pada beberapa tipe negara masa lalu. Pada

zaman sekarang, semua negara hukum demokratis di permukaan bumi berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagai kesejahteraan segenap lapisan masyarakat dengan alasan yang berbeda-beda.Kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial sudah menjadi kepentingan umum yang menjadi tugas utama pemerintah (negara) dalam bingkai negara hukum kesejahteraan karena alasan yuridis, politis dan sosiologis.

Cita-cita kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial yang hendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara sebagai kepentingan umum adalah urusan pemerintah yang paling utama dalam negara hukum kesejahteraan. Cita-cita kesejahteraan segenap lapisan masyarakat menunjukkan keperdulian terhadap nasib segenap golongan dan lapisan masyarakat terutama golongan rakyat miskin yang tertindas dan menderita karena sistem perekonomian kapitalis-liberalis dan sistem politik otokratis meskipun dibungkus dengan kerangka sistem ketatanegaraan demokratis.Keperdulian pemerintah (negara) terhadap kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum belum dikenal pada berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah umat manusia. Dalam berbagai tipe negara masa lalu, negara tidak pernah perduli terhadap nasib dan kondisi kehidupan rakyat jelata yang miskin karena kemiskinan rakyat jelata dianggap sebagai tanggung jawab dan tugas serta urusan negara. Kemiskinan dianggap sebagai akibat kegagalan pribadi masing-masingindividu dalam pertarungan kepentingan yang bebas tanpa batas. Namun, sudut pandang negara hukum kesejahteraan bertolak belakang dengan sudut pandang berbagai tipe negara masa lalu terutama negara hukum formal dan negara hukum liberal. Fungsi pemerintah (negara) mengurus dan menyelenggarakan kepentingan umum yang sejajar pengertiannya dengan kepentingan segenap lapisan masyarakat menunjukkan sisi humanis-sosialis-populis negara

hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan memiliki 3 (tiga) karakteristik unik yang berbeda dari berbagai tipe negara pada masa laluseperti sudah dikemukakan di atas.

Berbagai karakteristik dan sisi positif negara hukum kesejahteraan menunjukkan perbedaan sifat-hakikatnegara hukum kesejahteraan dengan negara hukum formal dan negara hukum liberal dan berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah pada masa lalu. Akan tetapi, karakteristik negara hukum kesejahteraan yang bersifat positif mengandung konsekuensi terhadap berbagai aspek, segi dan elemen negara hukum kesejahteraan. Salah satu perbedaan prinsipil negara hukum kesejahteraan dengan berbagai tipe negara hukum yang lain berkaitan dengan ruang lingkup urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah.Dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal, urusan yang termasuk ruang lingkup tugas pemerintah adalah sangat terbatas yakni urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban. Urusan lain seperti urusan sosial, budaya, pendidikan, lingkungan hidup, perumahan, tenagakerja, fasilitas sosial (fasilitas umum), fasilitas rekreasi masyarakat, fasilitas hiburan masyarakat dan lain-lain dianggap bukan urusan pemerintah.Kondisi yang berbeda berkenaan terdapat pada negara hukum kesejahteraan.Urusan pemerintahadalah sangat luas sebagai konsekuensi tujuan yang hendak diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara yakni kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial).Sebagai konsekuensi cita-cita tersebut, urusan dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan sebagai urusan klasik pemerintah(negara) hanya bagian kecil dari urusan yang wajib diselenggarakan pemerintah. Selain urusan klasik, pemerintah (negara) berkewajiban mengurus dan menyelenggarakan berbagai urusan yang lain seperti urusansosial, budaya, pendidikan, lowongan kerja, fasilitas umum, lingkungan hidup,

perumahan, sarana rekreasi masyarakat dan lain-lain terhisap dalam urusan (kewajiban) pemerintah dan yang tidak kalah urgensinya.[327]

Perkembangan ruang lingkup urusan yang wajib diselenggarakan pemerintahmengakibatkan ruang lingkup tugas pemerintah berkembang sangat luassehingga nyaris tidak memiliki batas-batas yang tegas dan pasti. Perkembangan tersebutjuga berlangsung dengan sangat cepat. Dalam praktik penyelenggaraan negara, urusan yang termasuk dalam dan yang tidak termasuk dalam tugas pemerintah adalah sangat sulit dibedakan dan dipisahkan.Pada dasarnya, ruang lingkup tugas pemerintah mencakup urusan yang diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, tetapi selain urusan tersebut, urusan lain yang tidak diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undanganjuga dapat termasuk dalam ruang lingkup urusan pemerintah dalam keadaan dan kondisi tertentu. Urusan yang belum diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang disebut di atas tidak dapat diprediksi ataudirencanakan. Urusan tersebut dapat muncul dan berkembang dengan tiba-tiba serta sekonyong-konyong tanpa direncanakan lebih dahulu sehingga tidak dapat diantisipasi dan diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Perkembangan-perkembangan baru yang belum diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang timbul secara tiba-tiba dan sekonyong-konyong termasuk ruang lingkup tugas pemerintah (negara) dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Ruang lingkup urusan dan tugas pemerintah dengan karakteristik yang tiada batas yang tegas dan pasti seperti dikemukakan di atas secara alamiah berpengaruh terhadap perkembangan ruang lingkup fungsi pemerintah. Sebagai konsekuensinya, fungsi pemerintah

[327]Ersnt Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 22.

juga ikut berubah dan berkembang mengikuti perkembangan zaman. Sesuai dengan perkembangan zaman, pemerintah wajib melaksanakan berbagai macam fungsi baru yang dahulu dianggap bukan fungsi pemerintah dalam negara hukum liberal, negara hukum formal maupun tipe negara yang lain.Sejak dahulu, fungsi utama pemerintah tidak lain dari menjalankan kekuasaan(politik) terhadap rakyat.Fungsi klasik tersebut dijalankan pemerintah dalam berbagai tipe negara yang pernah dikenal dalam sejarah seperti negara absolut, negara polisi, negara hukum liberal maupun negara hukum formalsejak dahulu.Akan tetapi, secara khusus,dalam negara hukum liberal dan formal, pemerintah berfungsi sebagai badan penyelenggara negara yang bertugas menjalankan perintah undang-undangsebagai fungsi klasik berdasarkan doktrin yang sangat terkenal yang disebut W. Friedmann sebagai doktrin "Separation of Powers" atau *Trias Politica*Montesquieu.[328]

Sebagai badan penyelenggara negara, fungsi pemerintahuntuk menjalankan perintah undang-undang disebut dengan istilah lain sebagai fungsi eksekutif.Sebagai organ negara yang berfungsi menjalankan perintah undang-undangsesuai dengan doktrin pemisahan kekuasaan, pemerintah (badan eksekutif) menjalankan fungsi yang sangat terbatas dalam bingkai *Trias Politica*. Pemerintah berfungsi hanya menjalankan perintah undang-undang sebagai produk badan legislatif yang secara hakiki mengandung kebijakan-kebijakan umum (*public policy*).Pemerintah tidak perlu mengurus dan menyelenggarakan fungsi yang berkaitan dengan kebutuhan hidup masyarakat yang berkaitan dengan perekonomian dan perdagangan sesuai dengan prinsip persaingan bebas yang tanpa batas dan pemerintah yang bersifat pasif (*minimal state*). Kedua pokok pendirian tersebut berfungsi sebagai prinsip negara hukum formal dan negara hukum liberal dalam bingkai falsafah liberalis-individualis

[328]W. Friedmann, *Legal Theory, Op. cit.*, hlm. 79.

yang membuat pemerintah tidak perlu memperdulikandan memikirkan nasib rakyat jelata yang miskin sebagai golongan mayoritas yang menjadi korban praktik liberalisme-kapitalisme.Kemiskinan dan penderitaan rakyat jelata dianggap sebagai konsekuensi ketidakmampuan individu dalam kancah pertarungan kepentingan yang bebas tanpa batas-batas dalam perspektif. Kemiskinan dan penderitaan rakyatjelata sebagai golongan mayoritas dianggap bukan alasan yang dapat diterima akal sehat sebagai dasar pembenar (justifikasi) pemerintah melakukan intervensi (campur tangan) dalam perekonomian dan perdagangan dengan tujuan menolong rakyat miskin.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan,fungsi pemerintah menjalankan tidak hanya kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan badan legislatif yang secara konkrit berbentuk undang-undangdan peraturan perundang-undangan.Pemerintah ikut serta membentuk peraturan perundang-undangansama seperti badan pembentuk undang-undang (badan legislatif).Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, fungsi pemerintah merupakan bagian dari fungsi legislative dalam arti luas.Kewenangan pemerintah membentuk peraturan perundang-undangan bersumber dari wewenang delegasidari badan legislatif. Wewenang tersebut bertujuan menjabarkan ketentuan undang-undang yang bersifat abstrak-umum. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, fungsi pemerintah merupakan fungsi komplementer terhadap fungsi badan legislatif asli (*original legislator*). Pendelegasianwewenang pembentukan peraturan perundang-undangan dari badan legislatif kepada badan eksekutif memperluas luas ruang lingkup fungsi pemerintah.[329]Namun, selain kedua fungsi yang dikemukakan di atas, pemerintah menjalankan fungsi yang lain yang berhubungan dengan hajat hidup masyarakat. Fungsi pemerintah tersebutberkaitan dengan

[329]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op. cit*., hlm. 104.

perekonomian, perdagangan,pembangunanfasilitas umum, rumah bersubsidi, jalan, jembatan, sekolah, insentif kepada pengusaha kecil, bea siswa kepada masyarakat yang kurang mampu, bantuan sosial dan lain-lain. Fungsi pemerintah dalam berbagai hal tersebut tidak selalu diatur dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan.

Perhatian dan keperdulian pemerintah kepada penderitaan rakyat jelata yang miskin sebagai golongan mayoritas merupakan urusan yang tercakup dalam ruang lingkup tugas pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Jenis urusan pemerintah tidak dapat disebutkan satu per satu karena setiap saat urusan tersebut bertumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi sosial.Dinamika sosial yang berkembang setiap saat dapat melahirkan kebutuhan-kebutuhan baru masyarakat. Kebutuhan baru tersebut melahirkan urusan baru yang wajib diselenggarakan pemerintah. Jika terjadi perubahan dan perkembangan baru, pemerintah tidak mungkin berdiam diri tanpa bersikap terhadap perkembangan-perkembangan baru tersebut. Setiap kali terjadi perkembangan baru sebagai dinamika sosial, tugas pemerintah akan bertumbuh sesuai dengan perkembangan tersebut. Gambaran ruang lingkup urusan dan fungsi pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan tercermin dari kutipan seorang penulis yakni sebagai berikut. Secara singkat, Azhary menggambarkan berbagai macam fungsi pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sebagai berikut " . . . . selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi, sebagai pembagi jasa-jasa, sebagai penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya.[330]

[330] Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Op. cit.*, hlm. 54.

Sebagai konsekuensi perkembangan dan perluasan fungsi pemerintah, ruang lingkup wewenang pemerintah juga ikut berkembang dan bertambahluas.[331]Dalam perspektif teori klasik *Trias Politica Montesquieu*, pemerintah memiliki wewenang dan tugas menjalankan perintah undang-undang yang dibentuk badan legislatif.[332] Namun, seiring dengan perkembangan zaman, doktrin *Trias Politica* dianggap sudah tidak memadai sehingga tidak perlu dipertahankan dalam praktik penyelenggaraan negara zaman moderen. Doktrin *Trias Politica* harus mengalami modifikasi supaya dapat mengikuti perkembangan baru dan tuntutan kebutuhan zaman moderen. Dalam kaitan dengan perkembangan zaman yang membuat doktrin *Trias Politica* tidak dapat diimplementasikan dalam praktik penyelenggaraan negara,John Alder mengemukakan komentar sebagai berikut "It is widely accepted that a rigid distinction of function between the three branches is not practicable in contemporary society. This is by virtue of the amount and complexity of business that governments are expected to handle."[333]Doktrin *Trias Politica*dengan ajaran prinsip pemisahan kekuasaan yang bersifat mutlak (*separation of power*) menjadi doktrin yang ketinggalan zaman dengan alasan ruang lingkup tugas pemerintah semakin luas karena problematika sosial yang semakin kompleks seperti dikemukakan Jon Alder sehingga doktrin pemisahan kekuasaan perlu direvisi kalau tidak akan usang.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah (badan eksekutif) memiliki wewenang bukan hanya wewenang eksekutif yang bertujuan melaksanakan perintah undang-

---

[331] S.F. Marbun, Deno Kamelus dan Saut P. Panjaitan, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (Yogjakarta, UII Press, 2001), hlm. 40.

[332] John Alder, *Op. cit*., hlm. 110.

[333]*Ibid.*

undang. Pemerintah memiliki wewenang legislatif untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan wewenang delegasi.John Alder mengemukakan komentar lebih lanjut berkenaan dengan delegasi wewenang tersebut sebagai berikut "It is commonplace for modern legislatures to delegate power to executive both to exercise wide discretion in individual cases and to make detail laws such as land use planning, traffic and public health regulation of the kind necessary in complex society."[334]Delegasi wewenang kepada badan eksekutif melahirkan wewenang baru bagi pemerintah yaitu wewenang membentuk peraturan perundang-undanganyang bertujuan menjabarkan perintah undang-undang seperti dikemukakan John Alder. Pemerintah berfungsi sebagai *quasi legislator*berdasarkan wewenang delegasi (*delegated legislator)* dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Sebagai *quasi legislator*, pemerintah berdampingan dengan badan legislatif asli sebagai *original legislator* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.Dalam kaitan dengan keterlibatan pemerintah (badan eksekutif) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar sebagai berikut "Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya."[335]Bahkan, dalam perkembangan terakhir, pemerintah memiliki wewenang lain yang berasal dari sumber lain. Wewenang yang

---

[334]*Ibid.*

[335]Abdul Hamid Saleh Attamimi, "Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Suatu tantangan bagi peran Polri dewasa ini dan menghadapi PJPT II," (Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, Perguruan Tinggi Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992), hlm. 14.

dimaksud adalah wewenang diskresi yang memiliki karakteristikyang berbeda dari wewenang berdasarkan asas legalitas.

Perkembangan urusan, tugas, fungsi dan wewenang pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan mempengaruhi kedudukan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam perspektif berbagai aspek penyelenggaraan negara yang disebut di atas, pemerintah berkedudukan tidak hanya sebagai penguasa yang berwenang memberikan perintah, mengendalikan masyarakat, mendorong dan mengarahkan masyarakat pada suatu tujuan.Segenap fungsi pemerintah sebagai penguasa yang disebut di atas tidak cukup memadaidipakai sebagai modal menyelenggarakan kesejahteraan umum.Selain berfungsi sebagai penguasa, pemerintah harus melakukan berbagai macam fungsi lain yang juga penting bagi kehidupan bernegaradengan tujuan kesejahteraan umum. Namun, dalam konteks fungsi yang dikemukakan di atas, pemerintah berkedudukan bukan sebagai penguasa tetapi sebagai pelayan masyarakat (*public servant*).Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah memiliki kedudukan rangkap yakni penguasa dan sekaligus pelayan masyarakatsebagai konsekuensi tujuan negarahukum kesejahteraan yakni kesejahteraan umum yang wajib diselenggarakan pemerintah. Kedua kedudukan pemerintah tersebut memiliki karakteristik yang berbedadari aspek fungsi dan tugas-tugas pemerintah. Berbagai macam fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat bertujuan mengurus dan melayani segenap kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang diatur dan tidak diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan supaya kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial) dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan amsyarakat.

Ketika pemerintah menjalankan fungsi yang bertujuan mengurus dan melayani kepentingan masyarakat, kedudukan pemerintah adalah bukan sebagai penguasa tetapi

sebagai pelayan masyarakat (*public servant*). Dalam khasanah bahasa Indonesia, istilah "mengurus" dan "melayani" adalah bukan kosakata (leksikon) yang mengandung makna penguasa yang kedudukannya lebih tinggi dari yang diurus dan dilayani. Akan tetapi, kosa kata yang mengandung makna yang menggambarkan kedudukan yang lebih rendah daripada masyarakat yang dilayani. Sebagai pelayan masyarakat, pemerintah menempati kedudukan lebih rendah dari kedudukan masyarakat yang harus diurus dan dilayani pemerintah. Dalam kedudukan sebagai pelayan masyarakat, ruang lingkup urusan,tugas dan fungsi pemerintah tidak terbatas pada penyelenggaraan urusan,tugasdan fungsi yang diatur dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, mencakup segenap kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang batas-batasnya tidak dapat ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Ada berbagai macam urusan,tugas dan fungsi yang wajib dilaksanakan pemerintah sebagai pelayan masyarakat dan urusan tersebut dapat berkembang setiap saatatau timbul sekonyong-konyong dan secara tiba-tiba tanpa dapat diduga sama sekali.

Sebagai pelayan masyarakat, pemerintah tidak dapat berperan secara pasif dengan mengambil posisi (kedudukan) sebagai "pengamat"atau "penonton" dalam praktik penyelenggaraan negara. Pemerintah harus berperan secara dinamis dan bertindak secara aktif serta responsif terhadap segala perkembangan dalam masyarakat yang dapat melahirkan berbagai macam kebutuhan dan kepentingan masyarakat.Sikap aktif dan responsif pemerintah adalah sikap dan reaksi yang dibutuhkan dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan supaya pemerintah dapat mengurus dan melayani segenap kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang selalu berkembang setiap saat. Sebagaimana selayaknya dalam kehidupan nyata, seorang pelayan harus selalu siap sedia

mendengar perintah majikannya dan melaksanakan perintah dan kewajibantersebut tanpa mengenal waktu, situasi dan kondisi. Demikian pula dengan pemerintah sebagai pelayan masyatakat harus mampu bergerak dan bertindak cepat setiap saat jika dibutuhkan masyarakat. Setiap saat, pemerintah harus bergerak dinamis dan tanggap terhadap dinamika masyarakat supaya dapat mengurus dan melayani kebutuhan dan kepentingan segenap lapisan masyarakat.

Ruang lingkup urusan maupun tugas,fungsi, wewenang pemerintah yang demikian luas dalam bingkai negara hukum kesejahteraan berpengaruh tidak hanya terhadap kedudukan pemerintah sebagai penguasa dan pelayan masyarakat.Akan tetapi, urusandan tugas serta fungsi pemerintah yang terus berkembang setiap saat mempengaruhi "peranan pemerintah" dalam praktik penyelenggaraan negara. Pengaruh aspek-aspek penyelenggaran negara tersebut terhadap peranan pemerintahdalam praktik penyelenggaraan negara merupakan konsekuensi logis doktrin "tanggung jawab sosial negara" sebagai turunan (derivat) cita-cita kesejahteraan umum yang sudah dikemukakan. Sesuai dengan semangat doktrin "tanggung jawab sosial negara," pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan kesejahteraan umum yang sejajar pengertiannya dengan kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, kesejahteraan segenap lapisan masyarakat adalah gambaran kehidupan bernegara yang lebih baik dan lebih layak bagi umat manusia daripada kesejahteraan (kemakmuran) individu dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal. Alasannya, kesejahteraan individu yang diurus pemerintahakan melahirkan segmentasi golongan masyarakat yakni golongan kaya dan golongan miskin seperti dipaparkan pada bagian sebelum ini.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah tidak boleh pasif dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum(kesejahteraan sosial) sesuai dengan doktrin tanggung jawab sosial negara. Sikap pasif pemerintah akan membuat kesejahteraan umum tidak dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara.Pemerintah yang pasif mengakibatkan maksud dan tujuan doktrin "tanggung jawab sosial negara" tidak tidak terlaksana dalam realitas kehidupan bernegara. Sebagai akibatnya, kesejahteraan umum sebagai cita-cita negara hukum kesejahteraan tidak mungkin dapat diselenggarakan dalam realitas. Sebagai konsekuensi doktrin "tanggung jawab sosial negara,"pemerintah harus aktif, responsif dan progresif dalam segenap aspek dan bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Ada berbagai macam alasan yang dapat dikemukakan mendukung pernyataan di atas sebagai argumentasi akademis.

Pertama, alasan dari sudut pandang (perspektif) latar belakang sejarah kelahiran dan pertumbuhan negara hukum kesejahteraan (negara hukum material/*welfare state/verzorgingsstaat*) sebagai anti-tesis negara hukum fomal. Sebagai gambaran kehidupan bernegara ideal pada zaman moderen, negara hukum kesejahteraan merupakan anti-tesis kegagalan negara hukum formal dan negara hukum liberal menyelengarakankehidupan bernegara yang sejahtera bagi segenap lapisan masyarakat. Dalam konteks kegagalan kedua varian negara hukum tersebut, pertanyaan penting yang dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa sebab negara hukum formal dan negara hukum liberal gagal menyelenggarakan kehidupan yang sejahtera bagi segenap lapisan masyarakatkecuali bagi kaum borjuis-liberalyang minoritas? Kegagalan kedua varian negara hukum tersebut berkenaan dengan prinsip-prinsip (asas-asas/pokok pendirian) negara hukum formal dan negara hukum liberal yang dipegang teguh pemerintah dalam bingkai praktik penyelenggaraan negara. Prinsip

pemerintah yang dimaksud di atas adalah prinsip "*the least government is the best government*."Namun, di kemudian hari, prinsip tersebut terbukti sebagai prinsip atau pokok pendirian yang keliru.

Sesuai dengan makna frasa "*the least government is the best government*", pemerintah yang dianggap terbaik adalah pemerintah yang sedikit peranannya atau intervensinya dalam praktik penyelenggaraan negara. Semakin sedikit peran pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara dipandang semakin baik. Sebagai konsekuensinya, pemerintahyang dipandang baik dan ideal adalah pemerintah yang pasif dan tidak responsif. Pemerintahyang perannya minimdalam penyelenggaraan negara disebut dengan istilah lain sebagai "minimal state."Prinsip *minimal state* sebagai paradigma penyelenggaraan negara hukum formal dan negara hukum liberal merupakan konsekuensi pandangan yang memberikan penilaian yang terlampau tinggi terhadap hak dan kebebasan individu warga negara. Penghargaan dan penghormatan yang terlampau tinggi tersebut ternyata mengandung masalahdi kemudian hari. Prinsip "*minimal state*atau *the least government*" dan prinsip "persaingan kepentingan" yang berlangsung bebas tanpa batas dalam perekonomian dan perdagangan berdasarkan falsafah liberalis-kapitalissebagai pokok pendirian negara hukum formal dan negara huklum liberal adalah penyebab utama kegagalankedua varian negara hukum menyelenggarakan kehidupan bernegara yang sejahtera bagi segenap lapisan masyarakat.

Prinsip "*minimal state*atau *the least government*" sebagai prinsip negara hukum formal dan negara hukum liberal ternyata melahirkan ekses negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara terutama golongan masyarakat miskin yang mayoritas.Alasannya, prinsip pemerintah yang bersifat minimal dalam praktik penyelenggaraan negara

memberikan ruang kebebasan yang sangat longgar dan peluang yang sangat besar bagi para kapitalis untuk mengeksploitasi harta kekayaan, modaldan kekuatannya secara maksimal demi keuntungan pribadi. Harta kekayaan, modal dan kekuatan politik dieksploitasi secara maksimal oleh golongan borjuis-liberal dalam bingkai pertarungan kepentingan yang bebas tanpa batas secara mulusdemi kepentingan pribadi tanpa perlu memperdulikan nasib rakyat miskin. Para borjuis-kapitalis yang liberalis-individualis mengeksploitasi modal, kekayaan dan kekuatan politik secara maksimal tanpa batas dengan leluasauntuk meraih keuntungan tanpa perduli terhadap nasib orang lain karena tidak ada campur tangan pemerintah dalam urusan tersebut.Pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas berdasarkan eksploitasi harta kekayaan dengan semaksimal mungkin dalam bingkai perekonomian dan perdagangan sesuai dengan prinsip “laissez faire laissez faire”seolah-olah dengan tidak perlu mempertimbangkan etika dan moralitas.

Praktik penyelenggaraan yang berpedoman pada prinsip dan wawasan liberal-individualseperti dikemukakan di atas menimbulkan akibat negatif terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara terutama kesejahteraan masyarakat. Wawasan hak dan kebebasan yang bersifat mutlak dan pinsip *minimal state*melahirkan dominasi segelintir orang kayadalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dominasi golongan masyarakat dalam bentuk monopoli dan kartel mengakibatkan kekayaan nasional terkonsentrasi pada segelintir orang yakni golongan berhaluan liberal-individual. Dominasi,monopoli dan kartel sebagai akibat pemerintah yang pasif dan pertarungan kepentingan yang bebas tanpa batas sebagai elemen kapitalisme-liberalismedengan tidak mempertimbangkan etika dan moralitas mengakibatkan kemiskinan dan penderitaan rakyat miskinsebagai golongan mayoritas.

Kemiskinan golongan mayoritas adalah salah satu akibat prinsip *minimal state* dan pertarungan kepentingan yang bebas tanpa batas.

Kesadaan tentang kelemahan negara hukum formal dan negara hukum liberal yang berpedoman pada prinsip (1) prinsip mekanisme persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas dan (2) doktrin *minimal state* (pemerintah yang bersifat pasif)baru muncul dan disadari oleh negara liberalis-kapitalisdi kemudian hari. Kesadaran tersebut lahir karena pengalaman kegagalan prinsip-prinsip negara liberalis-kapitalis yang menimbulkan dampak negatif tidak hanya terhadap mayoritas rakyat miskin. Akantetapi, menjangkau dan melanda para pendukungfalsafah liberalis-kapitalis yang terancam kelangsungan kehidupannya. Bagi para kapitalis, kelemahan prinsip negara hukum formal dan negara hukum liberal menjadi ancaman serius bagi eksistensi (keberadaan) kapitalisme dan para pendukung kapitalisme sebagai elemen masyarakat. Setelah menyadari kelemahan-kelemahan yang dikemukakan di atas, para kapitalis moderen berkeyakinan, kapitalisme klasik (tradisional) akan mengalami kegagalan jika perekonomian tetap bersendikan pada mekanisme persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batasyang bersifat *self regulating* (mengatur diri sendiri) danprinsip *minimal state* atau pemerintahyang pasif dalam penyelenggaraan negara.Para kapitalis tradisional (klasik) mengakui dan menyadari persaingan kepentingan yang berlangsung bebas sebagai mekanisme alamiah dalam perekonomian menjadi “bumerang” dan ancaman serius bagi kelangsungan hidup kapitalisme dan nasib para pendukung kapitalisme. Sebagai konsekuensinya, golongan borjuis-kapitalis moderen (moderat) menganjurkan supaya dilakukan modifikasi cara pandang terhadap mekanisme persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas serta peranan pemerintah yang pasif dalam penyelenggaran negarauntuk mencegah kegagalan dan kehancuran kapitalisme klasik

(tradisional) dan para kapitalis, Para kapitalismoderen (moderat) berubah haluan dan menganjurkan supaya pemerintah aktif dalam penyelenggaraan negara untuk melakukan distribusi kekayaan secara lebih merata sehingga kekayaan nasional dapat dibagi secara merata kepada segenap lapisan masyarakat. Selain itu, pemerintah dianggap perlu melakukan pembatasan-pembatasan hak dan kebebasan individu supaya dominasi, monopoli dan kartel dapat dicegah dalam konteks perekonomian dan perdagangan. Perbincangan tentang pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara yang dikemukakan di atas diperbincangkan pada bagian lain.

Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, pemerintah tidak mungkin memilih jalan (cara) yang sama dengan sikap pemerintah dalam negara hukum formal dan negara hukum liberaldengan berbagai kelemahan yang sudah dikemukakan. Pemerintah harus memilih berperanaktif dan progresif dalam penyelenggaraan negara dalam seluruh bidang dan aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jika pemerintah memilih bersikap pasif seperti perilaku pemerintah dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal, kesejahteraan masyarakat mustahil dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara. Akhir praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sudah dapat diprediksi dengan mudah jika pemerintah mempertahankan pendirian memilih peran yang pasif seperti perilaku pemerintah dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal. Ujung dari perbincangan tentang akibat perilaku pemerintah yang bersifat pasif dalam praktik penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan sudah sangat jelas yakni kegagalan menyelenggarakan kesejahteraan umum.Kemiskinan dan penderitaan rakyat kecil tetap menjadi nasib mayoritas rakyat jika pemerintah gagal menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam negara hukum kesejahteraan. Sudah barang tentu, dengan

argumentasi seperti dipaparkan di atas, pemerintahnegara hukum kesejahteraan mustahil mengulangi kegagalan negara hukum formal dan negara hukum liberal menyelenggarakan kehidupan yang lebih baik seperti terjadi pada masa lalu.

Kedua, alasan berdasarkan prinsip yang bersifat "humanis-sosialis-populis"sebagai pokok pendiriannegara hukum kesejahteraan. Keberpihakan pemerintah terhadap nasib umat manusia dan terutama rakyat kecil mutlak dilakukan sebagai pencerminan jiwa dan semangat negara hukum kesejahteraanyang humanis-sosialis-populis. Semangat tersebut mewajibkan pemerintah berpihak kepada segenap lapisan masyarakat sehingga harus melindungi kepentingan segenap lapisan masyarakat. Karakteristik jiwa dan semangat humanis-sosialis-populis harus diimplementasikan dalam realitas kehidupan bernegara dalam bentuk keperdulian pemeirntah terhadap nasib segenap lapisan (elemen) masyarakat terutama rakyat kecil.Untuk menunjukkan keberpihakan pemerintah kepada segenap lapisan masyarakat, nasib rakyat kecil yang terabaikan dan terkucilkan dari keriuhan persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal berdasarkan liberalisme-kapitalismeharus menjadi perhatian dan mendapat prioritas pemerintah. Pemerintah harus berperan aktif menyelenggarakan program pemerataan kekayaan nasional. Keperdulian pemerintah harus tampak dalam peran aktif mengurus dan menyelenggarakan kebutuhan segenap lapisan masyarakat terutama golongan rakyat miskin. Kesejahteraan rakyat kecil miskin sebagai bagian dari kesejahteraan umum tidak mungkin diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara jika pemerintah berperan pasif (*minimal state*) dalam penyelenggaraan negara. Sebagai konsekuensinya, pemerintah tidak boleh menyerahkan tanggung jawab (kewajiban) menyelenggarakan kesejahteraan umum kepada swasta seperti dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal. Penyerahan tanggung

jawab penyelenggaran kesejahteraan umum kepada individu akan menuai risiko kegagalan seperti sudah terbukti dalam sejarah umat manusia. Jika terjadi penyerahan penyelenggaraan kesejahteraan umum kepada swasta dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, penyerahan tersebutakan mengulangi kegagalan negara hukum formal dan negara hukum liberal pada masa lalu.

Peran aktif pemerintah dalam penyelenggaaan negara sudah tidak dapat ditunda karena jika pemerintah pasif kondisi yang sama dengannegara hukum formal dan negara hukum liberalakan terulang kembali. Jika pemerintah menyerahkan penyelenggaraan kesejahteraan umum kepada masyarakat, persaingan bebas tanpa batas dengan segenap dampak yang negatifakan terulang kembali. Sudah barang tentu, dalam negara hukum kesejahteraan, persaingan bebas tanpa batas tidak dikehendaki terulang kembali karena bertentangan dengan cita-cita negara hukum kesejahteraan yakni kesejahteraan umum. Persaingan kepentingan yang berlangsung bebas tanpa batas akan menciptakan struktur masyarakat yang terbelah dalam golongan kaya dan miskin seperti masa lalu. Golongan rakyat yang kaya mendominasi rakyat miskin yang lemah tanpa dayasebagai golongan mayoritas. Dominasi golongan akan melahirkan kondisi yang buruk bagi kehidupan bernegara karena nasib orang-orang miskin dan rakyat kecil yang menderitaakan terabaikan.Golongan rakyat miskin yang mayoritas tidak akan pernah mendapat pertolongan suka rela dari golongan kaya dalam praktik liberalisme-kapitalisme. Kemiskinan dianggap sebagai bukti kegagalan dan sekaligus konsekuensi persaingan bebas di antara individu yang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum. Padahal, rakyat miskin tidak mungkin keluar dari kemiskinannya atas usaha sendiri kecuali jika mendapat pertolongan pihak lain. Siapakah yang berkewajiban menolong rakyat miskin tersebut? Pihak yang berkewajiban

menolong rakyat miskin supaya keluar dari kemiskinannya tiada lain adalah pemerintah (negara). Peran aktif pemerintah menolong rakyat miskin merupakan kewajiban dan perwujudan jiwa dan semangat negara hukum kesejahteraan yang humanis-sosialis-populis.

Ketiga, berdasarkan doktrin "tanggung jawab sosial negara" yang mesti diselenggarakan pemerintah (negara). Sebagai konsekuensi doktrin "tanggung jawab sosial negara," pemerintah harus berperan aktif dalam penyelenggaraan negara supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan bagi setiap lapisan masyarakat. Tanggung jawab sosial pemerintah harus diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan melalui program distribusi kekayaan bagi segenap lapisan masyarakat yang lebih merata. Implementasi doktrin "tanggung jawab sosial negara" adalah beban berat yang harus dipikul negara. Intansi yang berkewajiban merealisasikan beban berat tersebut dalam kenyataan tiada lain adalah pemerintah.Implementasi tanggung jawab sosial negara dalam kehidupan bernegara tampak dari peran aktif pemerintah dalam penyelenggaraan negara melalui gerakan pemerataan kesejahteraan nasional.[336]Sebagai instansi yang bertanggung jawab menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah harus aktif melakukan berbagai macam tindakandenganmengerahkan segenap dayadan dana supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan.Sebagai hasilnya, masyarakat dapat menikmati kehidupan yang lebih baik dan layak sesuai dengan harkat dan martabatnya. Pemerintah tidak boleh"berdiam diri" dan menyerahkan urusan kesejahteraan umum kepada masyarakat (swasta).Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum sehingga harus berperan aktif sebagai

[336]Pada era rezim pemerintahan otokratis Orde Baru, pemerataan kesejahteraan nasional (kesejahteraan umum) dilaksanakan berdasarkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

regulator dan pelaku utama yang dominan dalam praktik penyelenggaraan negara. Sebagai regulator dan pelaku, pemerintah dapat melakukan upaya pemerataan kekayaan nasional dan pemerataan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Doktrin "tanggung jawab sosial negara" membuat pemerintah menempati kedudukan sentral sebagai aktor utama dalam praktik penyelenggaraan negara. Pemerintah adalah sentral segenap aktivitaspenyelenggaraan negara yang secara konkrit dilaksanakan aparat pemerintahatau pejabat administrasi negara. Pemerintah menempati posisi dominan yang menentukan dalam segenap aktivitas penyelenggaraan negara yang mempengaruhi dan menentukan nasib individu,masyarakatserta bangsa. Posisi pemerintah seperti dikemukakan di atas adalah kondisi yang tidak dapat dielakkan karena merupakan konsekuensi doktrin "tanggung jawab sosial negara."Hanya dalam kedudukan dominan dan sentral dan sikap yang aktif serta responsif, pemerintah dapat menjangkau, mengurus, dan menyelenggarakan segenap urusan, kebutuhan serta kepentingan masyarakat yang bertujuan melayani masyarakat. Namun, posisi pemerintah yang dominan dan sentral dalam kehidupan bernegara mengandung dan mengundang risiko besarkarena dapat menjadi potensi ancaman bagi hak-hak warga negaradan hak-hak asasi manusia.Dalam konteks wawasan seperti dikemukakan di atas, Sudargo Gautama mengemukakan komentar menarik perhatian sebagai berikut:

> "Dalam bentuk negara yang moderen seperti kita alami sekarang (*maksudnya: negara hukum kesejahteraan . . . pen.*) pada hakekatnya bahaya akan hilangnya sifat-sifat negara hukum adalah lebih besar daripada dalam negara penjaga malam dari zaman yang lampau. Negara moderen yang kita alami sekarang lebih-lebih dari dahulu, senantiasa merupakan suatu pemegang dan pembagi dari segala keperluan hidup dan kebutuhan berniaga rakyatnya. Untuk melukiskan dengan perumpamaan maka seolah-olah negara sekarang datang "dengan tangan penuh" kepada orang yang

> menjadi rakyatnya, untuk membagi-bagikan kepada mereka apa yang orang-orang ini sangat membutuhkan untuk kehidupan mereka."[337]

Dalam negara hukum kesejahteraan, kekuasaan pemerintah yang sangat besar tercermin dalam kiasan "negara dengan tangan penuh" seperti dikemukakan di atas. Kekuasaan pemerintah tersebut adalah konsekuensi logis doktrin "tanggung jawab sosial negara" yang tidak dapat dihindari.Pemerintah harus memiliki kekuasaan yang besar supaya dapat melakukan intervensi dalam segenap aspek kehidupan bernegara. Jika pemerintah tidak memiliki wewenang yang besar mengurus segenap kepentingan masyarakat, kesejahteraan masyarakat mustahil dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara. Namun, postur "kekuasan pemerintah yang penuh"yang sejajar maknanya dengan "kekuasaan yang sangat besar"dalam kutipan di atas mengkhawatirkan dan menakutkan karena potensial disalahgunakan.Kekuasaan pemerintah yang demikian besar membuka kesempatan dan peluang untuk disalahgunakanpara pejabat pemerintah(*de tournement de pouvoir*). Perbincangan tentang topik kekuasaan pemerintah yang sangat besar yang kemungkinan disalahgunakan bukan pokok bahasan bagian ini karena diperbincangkan pada bagian lain.

Bagaimana bentuk peranan ideal pemerintah supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan sehingga kesejahteraan umum dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat dalam bingkai negara hukum kesejahteraan? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, penulis mengemukakan lebih dahulu tentang karakteristik dan sifat-hakikat peranan pemerintah dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal.Wawasantersebut dapat dipakai sebagai latar belakang dan sekaligus bahan perbandingan untuk memahami peranan ideal pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Wawasan tentang karakteristik dan sifat hakikat peranan pemerintah dalam negara hukum formal dan negara

[337]Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum, Op. cit.,* hlm. 11.

hukum liberal bermanfaat sebagai modal memperbincangkan mengenai peranan ideal pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.Wawasan tentang karakteristik dan sifat hakikat peranan pemerintah dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal dipakai sebagai titik tolak dan pintu masuk memperbincangkan peranan ideal pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan.Metode komparatif tersebut dapat dipandang sebagai sarana bantu untuk memahami pokok bahasan yang dipaparkan dalam bagian ini dengan lebih mudah yakni peranan ideal pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.

Dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal, urusan dan tugas pemerintah dipisahkan dari urusan masyarakat secara tegas (*staatsonthouding*).[338]Pemerintah berfungsi menyelenggarakan ketertiban dan keamanan sedangkan masyarakat mengurus kebutuhan masing-masing tanpa campur tangan (intervensi) pemerintah. Sebagai konsekuensi pemisahan urusan dan tugas, negara hukum liberal dan negara hukum formal menolak intervensi pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan individuwarga negara terutama berkaitan dengan perekonomian dan perdagangan. Sikap menolak intervensi pemerintah tersebut berpedoman pada alasan yang sekaligus sebagai asas hukum yang penting dalam negara hukum yakni setiap orang memiliki kedudukan yang sama dalam (di depan) hukum.[339]Asas persamaan kedudukan di depan hukum dan kebebasan kodrat menjadi dalil untuk menolak campur tangan pemerintah dalam urusan individu. Penolakan intervensi pemerintah memilikimaksud dan tujuansupaya hak setiap individu warga negara tidak

---

[338] Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha*negara, *Op. cit*., hlm. 99.

[339]*Ibid.*, hlm. 100.

dilanggar penguasa sehingga individu dapat bersaing secara bebas tanpa batas dalam perekonomian dan perdagangan sesuai dengan kedudukan, hak dan kebebasan masing-masing. Namun, sejarah membuktikan, pemisahan tugas pemerintah dan masyarakat yang tegas dan kaku seperti dipraktikkan dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal gagalmenghadirkan kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).

Dalam bingkai perspektif falsafah liberalis-individualis dan kapitalisme, distingsi tugas pemerintah dengan masyarakat yang tegas dan kaku membuka peluang sekaligus keuntungan bagi golongan masyarakat berhaluan liberalyang berkedudukan dominan. Namun, seperti dikemukakan di atas, seperti sudah terbukti dalam sejarahdi kemudian hari,hipotesis (anggapan) demikian ternyata keliru.[340]Dalam realitas kehidupan bernegara, hak dan kebebasan setiap individu warga negara yang mutlak tanpa batas tidak dapat menghadirkan kesejahteraan baik bagi setiap orang maupun golongan termasuk golongan borjuis-liberal. Roger Eatwell dan Anthony Wright mengemukakan komentar berkenaan dengan pemisahan tugas tersebut sebagai berikut "Di jantung politik liberal terdapat distingsi yang tegas antara negara dan masyarakat sipil. Negara semata-mata bertujuan untuk mengatur dan memfasilitasi interaksi sosial dalam semua bentuknya dan bukan menggantikan prakarsa individu."[341]Unsur kebebasan individu yang mutlak dan pemisahan urusan (tugas) pemerintah dengan masyarakat melahirkan penolakan terhadap intervensi pemerintah dalam urusan individu warga negara yang berakibat fatal.Implementasi prinsip

---

[340] Dalam bagian lain dari bab ini sudah dipaparkan pandangan para kapitalis moderen berkenaan dengan prinsip hak dan kebebasan mutlak yang ternyata melahirkan monopoli dan kartel yang justru menjadi ancaman dan bumerang bagi kelangsungan hidup (eksistensi) praktik liberal-kapitalisme dan para kapitalis. Kekayaan yang terkonsentrasi pada segelintir orang justru mengancam kehidupan liberalisme-kapitalisme.

[341]Roger Eatwell dan Anthony Wright, *Op. cit.*, hlm. 32.

tersebut justru berbalik arah menjadi ancaman serius bagi kelangsungan hidup kapitalisme dan para kapitalis dalam perekonomian maupun perdagangan. Implementasi kebebasan individu yang tanpa batas yang semula diagungkan dan dianggap benar secara mutlak justru menjadi sumber malapetaka bagi golongan liberal-individual.

Distingsi tugas pemerintah dengan masyarakat yang dipertahankan secara tegas dan kaku dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal harus dipandang sebagai paradigma praktik penyelenggaraan negara yang keliru dan sudah ketinggalan zaman. Paradigma tersebut sudah tidak sesuai dengan konteks perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan umat manusia zaman sekarang. Fenomena pemisahan (distingsi)urusan dan tugas pemerintah dengan urusan masyarakat adalah prinsip kehidupan bernegara yang berlaku hanya pada masa lalu sesuai dengan konteks zaman. Zaman sudah berubah sehingga prinsip-prinsip kehidupan bernegara ikut berubah sesuai dengan konteks zaman. Prinsip-prinsip kehidupan bernegara masa lalu yang sudah ketinggalan zaman tersebut harus diganti dengan prinsip dan paradigma praktik penyelenggaraan negara baru yang bersifat fundamental sesuai dengan zaman. Prinsip-prinsip kehidupan bernegara yang baru harus berbeda dan bertolak belakang dengan prinsip-prinsip kehidupan bernegara dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal yang berpedoman pada falsafah liberal-individual. Prinsip kehidupan bernegara yang baru dalam negara hukum kesejahteraan adalah prinsip kehidupan bernegara yang humanis-sosialis-populis. Doktrin dan paradigma baru praktik penyelenggaraan negara yang fundamental yang dimaksud di atas adalah doktrin yang memberi wewenang, tugas dan tanggung jawab kepada pemerintah melakukan pengaturan dan pembatasan-pembatasan hak dan kebebasan individu. Pembatasan hak dan kebebasan individu bertujuan

menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan harus direalisasikan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Kesejahteraan umum tersebut dapat direalisasikan dengan cara melakukan pembatasan-pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara demi kepentingan umum. Tugas tersebut dibebankan kepada badan legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang. Akan tetapi, tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum dalam hubungan dengan pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara dibebankan di pundak pemerintah. Kehadiran kesejahteraan umum dalam segenap aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara dapat dideskripsikan sebagai kehadiran "keadilan sosial" dalam realitas kehidupan bernegara bagi segenap lapisan masyarakat (seluruh rakyat/bangsa). Perwujudan doktrin "tanggung jawab sosial negara" dalam realitas kehidupan bernegara tercermin dari kondisi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang makmur, sejahtera, sehat jasmani dan rohani.Kondisi tersebut mencerminkan keadilan sosial bagi segenap lapisan masyarakatyang pengertiannya sejajar dengan kesejahteraan umum. Kesejahteraan sosial adalah finalitas teleologi doktrin negara hukum kesejahteraan (*verzorgingsstaat* atau *welfare state*).

Dalam bingkai paradigma baru praktik penyelenggaraan negara seperti dikemukakan di atas, pemerintah tidak boleh bersikap sebagai penonton dan pengawas pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas di antara warga negara. Sikap pemerintah harus berubah dan berbeda dari sikap pemerintah dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberal karena situasi dan kondisi serta tuntutan zaman yang berubahdengan cepat. Dalam

upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai konsekuensi tanggung jawab sosial negara, pemerintah tidak boleh berdiam diri sebagai “penonton” dan “pengawas” pertarungan kepentingan yang berlangsung dengan tidak adil di antara golongan “borjuis-liberal” dengan golongan “proletar” seperti dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal. Negara hukum kesejahteraan harus bertindak sebagai “subjek” atau “aktor” yang aktif dan berperan dominan serta menentukan praktik dalam praktik penyelenggaraan negara supaya kesejahteraan segenap lapisan masyarakat dapat diselenggarakan. Sebagai aktor dan pelaku yang aktif dan dominandalam praktik penyelenggaraan negara, pemerintah harus melakukan berbagai macam fungsi, tugas,peranandan tindakan supaya kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Berbagai bentuk aktivitas yang dahulu tidak dilakukan pemerintah dalam tipe-tipepada negara masa lalu seperti negara polisi, negara hukum liberal dan negara hukum formal mesti dilakukan pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan. Berbagai bentuk aktivitas dan tindakan pemerintah tersebut bersumber atau berasal-muasal dari kesejahteraan umum sebagai cita-cita negara hukum kesejahteraan.

Dalam konteks perbincangan tentang peranan ideal pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara, penulis bertitik tolak dari doktrin “tanggung jawab sosial negara.”Doktrin tersebut mengharuskan pemerintah berperan aktif dalam penyelenggaraan negara supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakandalam kehidupan bernegara.Peran aktif pemerintah membuat distingsi (pemisahan) tugas pemerintah dengan masyarakat yang kaku dan tegas dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal masa lalu harus ditiadakan (dieliminir). Prinsip tersebut sudah usang jika diterapkan dalam bingkai negara hukum kesejahteraan. Doktrin “tanggung jawab sosial negara”tidak mengenal distingsi tugas pemerintah dengan masyarakat meskipun tetap ada pemisahan tugas dalam batas-batas yang

diatur konstitusi, undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Urusanindividu harus dapat diintervensi pemerintah supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat. Intervensi pemerintahbertujuan mencegah dan membatasi kehadiranmonopoli dan kartel dalam perekonomian dan perdagangan sehingga kondisi kehidupan masyarakat yang lebih egaliter dan berkeadilan dapat diselenggarakan. Dalam bingkai wawasan yang dikemukakan di atas, intervensi pemerintah dalam aspek kehidupan individu warga negara yang dibatasi konstitusi, undang-undang dan peraturan perundang-undangan memiliki makna yang positif.

Dalam bingkai doktrin "tanggung jawab sosial negara," distingsi tugas pemerintah dan masyarakat yang bersifat kaku seperti dalam negara hukum formal dan negara hukum liberal harus dihapuskan karena tidak bermanfaat bagi masyarakatkarena sudah tidak relevan dipertahankansesuai dengan perkembangan zaman. Tanggung jawab pemerintah sebagai badan penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan membuat distingsi tugas pemerintah (negara) dan masyarakat sipil (*staatsonhouding*) yang kaku ketinggalan zaman. Distingsi tugas pemerintah dengan masyarakat berpotensi melahirkan ketidakadilan sosial yang bersifat laten bagi sebagian besar masyarakat seperti sudah dikemukakan. Pemisahan tugas dan urusan menguntungkan bagi hanya golongan masyarakat berhaluan borjuis-kapitalis-liberalis yang berkedudukan dominan dari segi ekonomidan politis. Dalam bingkai doktrin "tanggung jawab sosial negara," pemerintah tidak memiliki tugas yang bersifat terpisah dengan urusan dan kepentingan masyarakat. Segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara mesti diurus dan diintervensi pemerintah supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bersama. Intervensi pemerintah diharapkan dapat mengeliminirdominasi, monopoli dan kartel suatu golongan

sehingga dapatmenghadirkan kondisi kehidupan bernegara yang lebih egaliter bagi segenap lapisan masyarakat.

Ada berbagai bentuk tindakan pemerintah sebagai perwujudan peranaktif pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Peran aktif tersebut dapat dibuktikan dengan berbagai bentuk campur tangan (intervensi) pemerintahdalam hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegarademi kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat. Dalam konteks intervensi (campur tangan) pemerintah seperti dikemukakan di atas, Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Dalam setiap negara moderen masa kini banyak sekali campur tangan penguasa negara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yakni (a) campur tangan tangan di bidang politik, (2) dalam bidang ekonomi, (3) dalam bidang sosial budaya: kehidupan keluarga, perkawinan, perhimpunan, hiburan, kesenian, olah raga dan sebagainya, (d) dalam bidang agama dan kepercayaan, dan (e) dalam bidang teknologi."[342]

Intervensi pemerintah dalam hampir segenap bidang dan aspek kehidupan bernegara mustahil dapat dilakukan jika tidak memiliki wewenang yang besar untuk melakukan intervensi. Pemerintah harus memiliki wewenang yang besar untuk mengerahkan segenap kemampuan dan kewenangannya supaya kesejahteran umum dapat dinikmati segenap lapisan masyarakatsehingga keadilan sosial sebagai cita-cita negara hukum kesejahteraan dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara. Kewajiban menyelenggarakan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi segenap lapisan masyarakat segenap bidang kehidupan bersama seperti bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, perdagangan, perumahan, penyediaan lowongan pekerjaan, fasilitas kesehatan, jaringan pengaman sosial, perlindungan lingkungan hidup, kesejahteraan anak dan ibu hamil dan lain-lain diletakkan di pundak pemerintah.Segenap lapisan masyarakat mesti dapat menikmati kesejahteraan dalam segenap

[342]Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara, Op. cit.*, hlm. 25.

aspek kehidupanbersama sebagai aspek material dan spritual kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang mesti diselenggarakan pemerintah.

C.Pembatasan Hak dan Kebebasan Individu Warga Negara dan Hak Asasi Manusia Sebagai Konsekuensi Asas Kepentingan UmumDemiKesejahteraan Umum Sebagai

Teleologi negara hukum kesejahteraan adalah kesejahteraan umum yang tidak mungkin dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara jika pemerintah berpedoman pada prinsip lama yang sudah usang dan ketinggalam zaman yakni "minimal state." Paradigma "minimal state" menghasilkan pemerintah yang "pasif" atau "lepas tangan"dari segenap urusan individu terutama kesejahteraan masyarakat. Sebagai akibatnya, dominasi dan monopoli serta kartel di tangan kelompok minoritas golongan borjuis-kapitalis terjadi dalam bidang perekonomian dan perdagangan.Dominasi, kartel dan monopoli menghasilkan karakteristik masyarakat yang segmentarisyang terdiri atas golongan kaya dan miskin. Kondisi masyarakat yang diwarnai hegemoni dan dominasi golongan masyarakat tertentu mengakibatkan kesejahteraan umum tidak dapat dinikmati segenap lapisan masyarakat. Kemustahilan semakin bertambah besar jika pemerintah memberikan kebebasan yang mutlak tanpa batas kepada individu untuk bersaing dalam perekonomian dan perdagangan dalam rangka memenuhi kebutuhanhidup masing-masing sesuai dengan bakat, talenta dan usahanya. Paradigma "minimal state" dan "pertarungan kepentingan" yang berlangsung bebas tanpa batas dalam perekonomian dan perdaganganadalah faktor utama yang membuat kesejahteraan umum tidak dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat tanpa campur tangan pemerintah. Penyelenggaraan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat tidak mungkin diserahkan secara penuh kepada individu warga negara (swasta).

Dalam bingkai kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai tujuan (teleologi) negara hukum kesejahteraan, pemerintah wajib mengganti paradima pemerintahan yang "minimal state" menjadi "maximal state." Dalam rangka *maximal state,* pemerintah harus bersifat aktif, responsif dan progresif dalam segenap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara baik perekonomian, perdagangan politik, hukum, ketatanegaraan, sosial, budaya, lingkungan hidup dan lain-lain. Dalam bingkai paradigma penyelenggaraan negara tersebut, pemerintah perlu dan wajib melakukan pembatasan-pembatasan hak-hak individu warga negara baik dalam perekonomian, perdagangan, politik, hukum dan ketatanegaraanmaupun bidang-bidang yang lain untuk mencegah dominasi, monopoli dan kartel suatu golongan masyarakat tertentu seperti terjadi pada masa lalu. Pembatasan-pembatasan hak dan kebebasan perlu dilakukan pemerintah dengan alasan demi kepentingan umum (kepentingan bersama). Dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai "kepentingan umum" dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, implementasi filosofi (falsafah) liberalis-individualis-kapitalis yang memberikan kebebasan yang mutlak kepada setiap individu harus ditinggalkan. Prinsip kebebasan individu yang mutlak harus ditinggalkan karena sudah usang atau ketinggalan zaman. Sebagai konsekuensinya, paradigma "minimal state" dalam pengertian pemerintah yang bersikap pasif dan minimalis yakni sebagai pengawas, penjaga ketertiban maupun keamanan serta prinsip persaingan kepentingan yang bersifat bebas mutlak sebagai dogma negara hukum formal dan negara hukum liberal tidak mungkin dipertahankan sebagai paradigma penyelenggaraan negara hukum kesejahteraan.

Negara hukum kesejahteraan yang demokratis harus berpedoman pada falsafah, paradigma dan prinsip baru yang berbeda daripada falsafah, paradigma dan prinsip negara

hukum formal dan negara hukum liberal. Konsekuensi demikian harus diterima supaya kesejahteraan sosial dapat diselenggarakanbagi segenap lapisan masyarakat sebagai teleologi negara hukum kesejahteraan-demokratis.Sebagai tipe negara ideal zaman moderen, negara hukum kesejahteraanharus mampu membawa perubahan radikal terhadap segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berbeda dari masa lalu. Sudah barang tentu, cita-cita perubahan masyarakat yang radikal seperti dikemukakan di atas mengandung konsekuensi fundamental terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan kehidupan bernegara yang berkenaan dengan visi-misi, fungsi, wewenang, tugas, peranan pemerintah, program pemerintah, hak dan kebebasan individu warga negara dan lain-lain. Sebagai konsekuensi falsafah,paradigmadan prinsip yang baru seperti dikemukakan di atas, negara hukum kesejahteraan harus memiliki tema gerakan perubahan yang besar dalam bidang perekonomian dan perdagangan maupun politik, hukum,pemerintahan, ketatanegaraan dan lain-lain. Perubahan yang dibawa negara hukum kesejahteraan bukan dalam aspek ketatanegaraan dan kehidupan bernegara saja. Akantetapi,meliputi kesejahteraan umum yang mencakup bidang yang sangat luas seperti perekonomian, perdagangan, fasilitas kesehatan, lingkungan hidup, jaminan kesehatan, pendidikan, perumahan, ketenagakerjaan, jaminan sosial dan lain-lain.

Agenda perubahan besar yang diusung negara hukum kesejahteraan yang mencakup berbagai macam bidang seperti dikemukakan di atas bertitik tolak dari upaya pembatasan kekuasaan penguasa. Semakin besar kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah (penguasa) akan semakin besar upaya pembatasan kekuasaan yang harus dilakukan. Upaya pembatasan kekuasaan penguasa dilakukan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan sebagai sarana yuridis.Pembatasan kekuasaan tersebut bertujuan untuk

memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia.Salah satu bentuk perlindungan terhadap hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia dilakukan dengan cara mencantumkan hak-hak warga negara dan hak asasi tersebut dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Pengakuan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi atau undang-undang mengandung makna yang hendak menegaskan kewajiban pemerintah untuk menghormati hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia. Jika kekuasaan pemerintah dapat dibatasi dengan baik berdasarkan konstitusi atau undang-undang, pengakuan dan perlindungan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dapat dipastikan akan semakin baik. Pengakuan dan perlindungan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia yang semakin baik diharapkan akan menghadirkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dalam bingkai kehidupan bernegara yang demokratis, setiap individu warga negara diharapkan dapat menikmati hakdan kebebasan sebagai warga negara dan sebagai umat manusia. Pada akhirnya, dalam bingkai rezim pemerintahan dan kehidupan bernegara yang demokratis, umat manusia dapat hidup lebih manusiawi sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai mahluk yang berakhlak mulia serta berbudi luhur sebagai ciptaan Tuhan.

Agenda perubahan besar yang diusung negara hukum kesejahteraan yang demokratis dalam bidang perekonomian dan perdagangan bertujuan menghapuskan dominasi, hegemoni, kartel suatu golongan masyarakat. Upaya penghapusan dominasi, hegemoni dan kartel dalam perekonomian serta perdagangan bertujuan mengurangi atau meniadakan ketimpangan sosial di antara golongan borjuis-liberal yang minoritas dengan golongan rakyat proletar yang miskin sebagai golongan mayoritas. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah (negara)

harus berperan aktif melakukan perubahan struktural dalam perekonomian dan perdagangan demi pemerataan pendapatan nasionalsupaya kekayaan nasional dapat didistribusikan lebih merata kepada segenap lapisan masyarakat. Program pemerataan pendapatan dan kesejahteraan nasional diharapkan dapat mengurangi jumlah rakyat miskin. Upaya mengurangi jumlah rakyat miskindan kesejahteraan yang timpangdapat dilakukan jika pemerintah berperan aktif dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kesejahteraan social yang timpangdapat diminimalisir melalui program pemerataan pendapatan nasional yang dilaksanakan secara berencana dalam jangka panjang.Sebagai konsekuensi program tersebut, pemerintah harus berperan aktif melakukan distribusi dan pemerataan pendapatan nasional dengan berbagai cara dan metodemeskipun harus disertai dengan pembatasan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dengan bersaranakan hukum dan peraturan perundang-undangan demi kepentingan umum.

Pembatasan dapat dilakukan pemerintah sebagai regulator atau badan pembentuk regulasi berdasarkan wewenang delegasi. Jika sebagai regulatorpemerintahtidak melakukan pembatasan-pembatasan hak individu warga negara dan hak asasi manusia, program pemerataan pendapatan dan kesejahteraan nasional yang bertujuan mengurangi jumlah rakyat miskin mustahil dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemerataan pendapatan nasional yang direncanakan dalam jangka panjang dapat dilakukan dengan memanfaatkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan sebagai sarana hukum (instrumen yuridis) yang mengikat.Delegasi kekuasaan legislatif bertujuan supaya pemerintah berperan melakukan pengaturan dan pembatasan hak dan kebebasan individu demi kepentingan umum. Dalam kaitan dengan upaya mengurangi dan meniadakan ketimpangan sosial dan ekonomi, Miriam Budiardjo mengemukakan komentar sebagai

berikut "Untuk (mengurangi ketimpangan-ketimpangan . . . pen.) itu dirasakan perlu mengatur masyarakat melalui aparatur negara dan menjalankan ekonomi terencana dengan kecenderungan lebih mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan orang-seorang."[343]

Program pemerataan pendapatan dan kekayaan nasional dilakukan pemerintah bukan secara radikal dengan menghancurkan segenap unsur (elemen) kapitalisme klasik (tradisional). Perubahan elemen perekonomian dan perdagangan secara radikal tidak mungkin dapat dilakukan pemerintah karena mengandung risiko besar. Negara hukum kesejahteraan tidak berniat menghancurkan sistem dan segenap elemen kapitalisme klasik (tradisional) secara radikal dengan tidak meninggalkan elemen-elemen yang baik yang masih dapat dipertahankan.Sebagai pilihan yang tepat, perubahan yang dilakukan adalah perubahan moderat dengan cara melakukan modifikasi terhadap berbagai kelemahan elemen kapitalisme klasik (tradisional). Modifikasi dalam berbagai aspeksebagai metode perubahan yang moderat dapat dilakukan dengan bertoleransi pada elemen-elemen kapitalismeklasik (tradisional) yang mengandung unsur yang baik. Watak dan karakteristik kapitalisme-liberalismeklasik (tradisional) yang individualis-liberalis dapat diubahsecara perlahan dengan moderat menuju watak serta karakteristik yang humanis-sosialis-populis. Kapitalisme-liberalisme moderat yang dikehendaki sebagian besar elemen masyarakat adalah kapitalisme-liberalisme yang tunduk terhadap pengaturan dan pembatasan-pembatasan pemerintahberdasarkan undang-undang dan peraturan perundangan-undangan serta perduli terhadap kesejahteraan umum atau kesejahteraan masyarakat.

[343]Miriam Budiardjo, *Simposium, Op. cit*., hlm. 6.

Pembatasan dan pengaturan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia yang dilakukan pemerintah dapat diterima para pendukung kapitalisme-liberalisme moderat karena pengaturan dan pembatasan adalah hal wajar demi kepentingan umum (kepentingan bersama). Pembatasan hak dan kebebasan warga negara adalah konsekuensi doktrin tanggung jawab sosial negarayang diusung negara hukum kesejahteraan dengan tujuan kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial).Tanggung jawab pemerintah (negara) menyelenggarakan dan mengimplementasikan doktrin tanggung jawab sosialnegara dalam realitas kehidupan bernegara mengandung konsekuensi logis yang tidak dapat dihindarkan. Sesuai dengan doktrin tanggung jawab sosial negara, pemerintah berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum. Dalam konteks kesejahteraan umum, pemerintah harus berusaha mencegah akumulasi kekayaan terpusat pada segelintir orangdan mencegah monopoli serta kartel dalam perekonomian-perdagangan sebagai akibat distribusi pendapatan kekayaan nasional yang tidak tersebar secara meratapada segenap lapisan masyarakat.Sebagai konsekuensi doktrin tanggung jawab sosialnegara, pemerintah harus mengubah watak atau karakternya yang bersikap pasif (*minimal state*) menjadi aktif-responsif dan progresif (*maximal state*) dalam praktik penyelenggaraan negara dalam batas-batas hukum dan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.

Jika pemerintah bersikap pasif dalam praktik penyelenggaraan negara, sikap tersbeut akan melahirkan berbagai akibat negatif terhadap kehidupan individu warga negara seperti dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal masa lalu. Pertarungan kepentingan yang berlangsung bebas di antara individu warga negara melahirkan dominasi kelompok borjuis-liberal atas golongan rakyat jelata yang mayoritas dalam bidang politik, perekonomian dan perdagangan seperti terjadi pada masa lalu dalam negara hukum liberal

dan negara hukum formal.Pemerintah yang pasif akan memicu kembali kehadiran dominasi, hegemoni dan kartel. Sudah barang tentu, sebagai bingkai kehidupan bernegara ideal zaman moderen, visi-misi negara hukum kesejahteraan harus berbeda dari negara hukum liberal dan negara hukum formal masa lalu. Visi-misi negara hukum kesejahteraan harus lebih baik dari berbagai tipe negara masa lalu karena negara hukum kesejahteraan lahir justru sebagai antitesa kondisi kehidupan bernegara dalam bingkai negara hukum formal masa lalu. Untuk mencegah kondisi sosial yang buruk dalam bingkai negara hukum formal dan negara hukum liberalterulang kembali pada masa sekarang, pemerintah harus menjalankan fungsi ganda sebagai penguasa dan pelayan masyarakat.

Sebagai penguasa, pemerintah harus menjalankan berbagai macam tindakan untuk menunjukkan peranan sebagai subjek atau aktor yang paling penting dan dominan dalam segenap aktivitas penyelenggaraan negara baik dalam bidang politik, perekonomian maupun perdagangan dan bidang yang lain.Pemerintah memiliki wewenang dan sarana untuk bertindak sebagai aktor utama dalam segenap bidang kehidupan bernegara yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum yakni hukum dan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dapat melakukan pembatasanhak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dengan saranahukum dan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen yuridissupaya kebijakan pengaturan dan pembatasan tersebut memiliki daya mengikat dan daya paksa yang sah.Pada saat yang sama, sebagai pelayan masyarakat (*public servant*), pemerintah menjadi subjek atau aktor yang bersedia melayani segenap kepentingan dan urusan setiap warga masyarakat.Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang demokratis, pemerintah harus berperan aktif dan dominan sebagai aktor utama praktik penyelenggaraan negara dalam segenap bidang dan aspek kehidupan bernegara supaya

kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat sebagai perwujudan doktrin “tanggung jawab sosial negara” dapat diselenggarakan dan diwujudkan dalam realitas.

Peran aktif pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara mencakup ruang lingkup wilayah yang sangat luas sesuai dengan ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Namun, ruang lingkup tugas pemerintah tersebut dapat melampaui batas-batas ruang lingkup tugas yang diatur undang-undang atau peraturan perundang-undangandalam kondisi tertentu. Tugas pemerintah dapat berkembang dengan serta merta pada saat terjadi peristiwa yang tiba-tiba dan sekonyong-konyong yang tidak dapat diprediksidan direncanakan. Bencana alam adalah contoh yang dapat dikemukakan untuk menunjukkan perkembangan tugas-tugas pemerintah di luar ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang terjadi dengan tiba-tiba dan sekonyong-konyong. Secara singkat, dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, peran aktif pemerintah harus bersifat total (menyeluruh) karena meliputi hampir segenap aspek dan bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, secara garis besar, peranan aktif pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum sebagai implementasi doktrin “tanggung jawab sosial negara” dalam bingkai negara hukum kesejahteraan demokratis dapat dibagi dalam 2 (dua) bentuk. Kedua bentuk peran aktif pemerintah dalam bingkai negara hukum kesejahteraan tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, pemerintah bertindak aktif melakukan pengaturan dan pembatasanhak-hak individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia serta mengarahkan masyarakat supaya bergerak menuju tujuan bersama yakni kesejahteraan umum. Peran aktif pemerintah dalam bentuk pertama tersebut dilakukan dengan efektif berdasarkan konstitusi, peraturan

perundang-undangan dan hukum sebagai instrumen yuridis.Pembatasan tersebut bertujuan untuk menghadirkan kerangka kehidupan bernegara yang demokratis. Namun, pengaturan dan pembatasan hak-hak individu dan hak-hak asasi manusia tidak boleh dilakukan terlampau ketat sehingga masyarakat kehilangan ruang kebebasan berekspresi dan keleluasaan untuk menyampaikan gagasan dan aspirasi. Ruang kebebasan berekspresi dan menyampaikan aspirasi harus diatur dengan baik supaya hak dan kebebasan warga negara setiap warga negara tetap dihormati. *Kedua*, pemerintah bertindak secara aktif dalam aktivitas perekonomian dan perdagangan melalui badan-badan usaha pemerintah. Pemerintah dapat berperan aktif dalam bidang perekonomian dan perdagangan sebagai pelaku bisnis seperti badan-badan usaha swasta. Akan tetapi, di lain pihak, pemerintah dapat berperan aktif dalam perekonomian dan perdagangan sebagai regulator yang berwenang yang membentuk peraturan. Bentuk-bentuk keterlibatan pemerintah yang dikemukakan terakhir di atas memiliki tujuan yang sama yakni demi kesuksesan penyelenggaraan kesejahteraan umum. Kedua bentuk keterlibatan pemerintah yang disebut terakhir bertujuan untuk menghadirkan kehidupan yang sejahtera. Aktivitas pemerintah dalam perekonomian dan perdagangan perlu juga diatur dengan baik supaya tidak terjadi dominasi dan hegemoni pemerintah (*etatisme*) yang juga berdampak negatif terhadap kehidupan bernegara yang demokratis. Dominasi dan hegemoni pemerintah dalam perekonomian dan perdagangan seperti memutar jam kembali ke era tipe negara polisi.

Kedua bentuk aktif keterlibatan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara baik dalam konteks kehidupan bernegara yang demokratis yang sejahteraseperti dikemukakan di atas berkaitan erat dengan atau tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.Kedua bentuk keterlibatan pemerintah tersebut berkaitan dengan (a) kehidupan

berbangsa dan bernegara yang demokratis dalam hubungan dengan hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia dalam aspek kehidupan politik, hukum dan ketatanegaraan dan (b) kehidupan berbangsa dan bernegara yang sejahtera bagi segenap lapisan masyarakat dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang demokratis dalam hubungan dengan hak-hak warga negara dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Aspek hak warga negara dalam bidang perekonomian dan perdagangan jarang diperbincangkan dalam literatur sehinggga seolah-olah membuktikan hak-hak tersebut tidak terlampau penting jika dibandingkan dengan hak-hak warga negara dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Kedua aspek kehidupan bernegara yang dikemukakan di atas meliputi dan mencakup berbagai aspek kehidupan bernegara yang demokratis yang berkenaan dengan bidang politik, hukum dan ketatanegaraan maupun aspek kehidupan bernegara yang berkaitan dengan kesejahteraan umumbagi segenap lapisan masyarakat. Perbincangan kedua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang dikemukakan di atas dipaparkan lebih lanjut dalam paparan di bawah.

Kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratismerupakan titik pusat perhatiansemua tipe negara hukumbaik negara hukum liberal, formal maupun negara hukum kesejahteraan yang demokratissejak dahulu. Ketiga tipe negara hukum yang sudah diperbincangkan bercita-cita menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara.Upaya mewujudkan kehidupan bernegara demokratis memiliki sejarah yang panjang karena sudah menempuh jalan yang berliku-liku melalui berbagai macam zaman. Perjuangan panjang mewujudkan kehidupan bernegara demokratis sudah mengalami dengan berbagai macam problematika dan kendala. Problematika dan kendala yang dialami berbagai macam bangsa dalam

menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis sudah berlangsung sejak ratusan tahun lalu. Perjuangan umat manusia untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara demokratis melahirkan berbagai macam prinsip kehidupan bernegara sebagai elemen kehidupan bernegara demokratis seperti pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia generasi pertama yang juga disebut hak klasik dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan.[344]

Perjalanan panjang mewujudkan dan menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis telah menghasilkan kondisi kehidupan yang lebih baik seperti yang dinikmati generasi zaman sekarang.Berbagai lembaga, instrumen maupun norma-norma hukum dan lain-lain telah dikembangkan umat manusia dalam rangka membangun dan menunjang kehidpuan bernegara demokratissudah hampir lengkap. Berbagai elemen yang dapat disebut antara lain adalah partai politik, sistem pemisahan (pembagian) kekuasaan, mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances system*), *judicial review*, pemilihan umum demokratis, pers yang bebas dan bertanggung jawab, konstitusi yang mengakui hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusiadan lain-lain. Segenap elemen atau prinsip tersebut di atas bertujuan untuk mewujudkan cita-cita kehidupan bernegara demokratis dalam realitas kehidupan berbangsa dan nernegara.Problematika perwujudan cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis dapat dikatakan sudah hampir menyentuh garis batas penyelesaian akhir dalam bingkai negara hukum kesejahteraan demokratis.

[344]Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Mandar Maju, Bandung, 2014), hlm. 132 dan halaman yang berkaitan.

Meskipun cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis dalam bingkai negara hukum kesejahteraan adalah cita-cita ideal tetapi cita-cita tersebut memiliki kelemahan vital. Sebagai cita-cita luhur, kehidupan bernegara demokratis dalam bingkai negara hukum demokratis merupakan kebutuhan segenap umat manusia. Namun, kehidupan bernegara demokratis tidak serta merta dapat menyentuhdan memenuhi segenap kebutuhan dalam kerangka kehidupan bernegara. Ada berbagai macam hal yang juga sangat pentingbagi kehidupan bernegara sebagai akar permasalahan umat manusia yang belum dapat diselesaikan sampai dengan sekarang. Aspek yang menjadi pusat perhatian dalam kehidupan bernegara demokratis bukan hanya berkaitan dengan bidang politik, hukum, ketatanegaraan, perlindungan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia. Namun, pemerintah (negara) cenderung memberikan perhatian yang besar pada aspek-aspek kehidupan bernegara yang berkaitan dengan bidang hukum, politik dan ketatanegaraan semata-mata.Padahal, jaminan pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan hanyasalah satu aspek kehidupan bernegara dalam bingkai kehidupan bernegara demokratis. Sebagai konsekuensinya, kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis tidak serta merta dapat memberikan jaminan kehadiran kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat. Padahal, kesejahteraan umum atau kesejahteraan masyarakatadalah aspek material kehidupan bernegara yang sama penting dengan aspek kehidupan bernegara demokratis sebagai aspek formal kehidupan bernegara. Aspek kesejahteraan masyarakat sebagai aspek material kehidupan bernegara justru menjadi problema utama umat manusia sepanjang masa sampai dengan sekarang.

Dalam kaitan dengan wawasan yang dikemukakan di atas, penulis dapat mengemukakan pandangan sebagai berikut. Dalam bingkai rezim pemerintahan dan

kehidupan bernegara otokratisseperti zaman dahulumaupun zaman sekarang, umat manusia dapat hidup secara normal jika terpenuhi kebutuhan materialnya yakni kebutuhan makan, minum, perumahandan lain-lain meskipun tidak memiliki kebebasan dalam bidang hukum, politik dan ketatanegaraan. Akan tetapi, umat manusia tidak mungkin dapat hidup secara normal jika kebutuhan dasar seperti makan dan minum tidak terpenuhimeskipun menikmati hak-hak dalam bidang hokum, politikdan ketatanegaraandalam bingkai rezim pemerintahan dan kehidupan bernegara demokratis. Kehidupan bernegara demokratis harus disertai dan dilengkapi dengan kesejahteraan sebagai aspek material kehidupan bernegara supaya umat manusia dapat hidup dengan layak. Pada zaman sekarang, titik fokus perhatian umat manusia dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara di hampir segenap negara sudah mulai bergeser dari aspek kehidupan bernegara demokratis kepada aspek kesejahteraan umum.Di beberapa negara Afrika, Amerika Selatan dan sebagian negaraAsia,pengakuan dan perlindungan hak-hak hukum, politik dan ketatanegaraan warga negara memang masih menjadi perbincangan utama dalam bingkai kehidupan bernegara. Namun, di beberapa negara maju dan sejahteraseperti di Amerika Serikat, Kanada dan Eropa maupun beberapa negara di Asia seperti Jepang dan Korea Selatan, diskursus kehidupan bernegara yang demokratis sudah bukan merupakan masalah utama. Masalah utama pada beberapa negara maju yang disbeut di atas adalah masalah kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan umum).

Kondisi yang berbeda dengan perbincangan tentang kehidupan bernegara demokratis terjadi pada masalah aspek material kehidupan bernegara yang lain yakni aspek kesejahteraan umum (kesejahteraan masyarakat).Kesejahteraan umum masih tetap menjadi masalah aktual dan akut dalam kehidupan bernegara sampai dengan sekarang di berbagai negara, bangsa dan benua.Kemiskinan masih tetap merupakan masalah utama bagi sebagian

besar negara di benua Afrika, Asia maupun Amerika Selatan. Fenomena tersebut membuktikan kehidupan bernegara demokratis yang berkenaan dengan bidang hukum, politikdan ketatanegaraan tidak serta merta menghadirkan kesejahteran bagi segenap lapisan masyarakat.Problematika kesejahteraan segenap lapisan masyarakat adalah bagian lain dari aspek kehidupan bernegara yang juga penting. Kesejahteraan juga dibutuhkan umat manusiabukan hanya aspek kehidupan yang demokratis dalam konteks kehidupan bersama. Akan tetapi, aspek kesejahteraan belum dapat diwujudkan dalam realitas kehidupan bernegara secara merata sampai dengan sekarang. Dari perspektif pendekatan politik kontemporer, perbincangan tentang kehidupan bernegara demokrakris yang berkaitan dengan aspek kesejahteraan umum masih tetap merupakan salah satu topik yang menarik diperbincangkan sampai dengan sekarang. Alasannya, meskipun suatu negara dapat menghadirkan kehidupan bernegara demokratis bagi masyarakat, aspek kesejahteraan belum tentu dengan serta merta dapat dihadirkan dalam realitas kehidupan bernegara. Upaya menghadirkan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat dalam kerangka kehidupan bernegara demokrtais masih mengalami berbagai macam kendala dan tantangandi hampir semua negara miskin dan negara berkembang meskipun negara-negara tersebut terbilang dalam kelompok negara hukum yang demokratis sampai dengan sekarang.

Dalam upaya menghadirkan kesejahteraan umum dalam realitas kehidupan bernegara sebagai sisi lain dari aspek kehidupan bernegara, umat manusia telah melakukan berbagai macam usaha dan membentuk berbagai macam lembaga. Bangsa-bangsa telah membentuk berbagai macam lembaga keuangan dan lembaga donatur internasional seperti *Asian Development Bank, World Bank, International Monetary Fund* (IMF) dan lain-lain dengan tujuan menghadirkan kehidupan yang lebih baik dan kesejahteraan bagi segenap umat

manusia. Selain membentuk lembaga-lembaga keuangan dan lembaga donatur internasional, umat manusia membentuk norma-norma hukum internasional sebagai bentuk kesepakatan yang bersifat bilateral atau multilateral untuk mewujudkan kesejahteraan umum dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis. Perserikatan bangsa-bangsa (PBB) menetapkan standard kesejahteraan masyarakat seperti *Millenium Development Goals* maupun *Sustainable Development Goals.* Program tersebut membuktikan kesejahteraan masih tetap menjadi problematika utama bagi sebagian besar bangsa-bangsa sampai dengan sekarang. Kemiskinan dan kelaparan masih merupakan musuh utama umat manusia dan mayoritas bangsa di berbagai belahan dunia sampai dengan sekarang. Di berbagai negara masih banyak orang miskin yang belum dapat memenuhi standar kehidupan dan kesehatan yang layak untuk umat manusia.

Dalam skala nasional, pemerintah masing-masing negara menghadirkan berbagai macam aturan dan instrumen serta program dalam rangka menghadirkan kesejahteraan masyarakat. Berbagai aturan dan instrumen serta program tersebut berkenaan dengan jaminan kesehatan, jaminan sosial tenaga kerja, fasilitas kesehatan umum, fasilitas perumahan, sekolah gratis, beasiswa bagi masyarakat tidak mampu, pengadaan gizi demi kesehatan anak-anak dan ibu hamil maupun fasilitas yang lain. Pada era rezim pemerintahan otoriter Orde Baru, pemerintah menyelenggarakan program nasional yang dikenal dengan nama Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).Rencana tersebut berlaku selama lima tahun dalam suatu periode. Pasca reformasi, pemerintah memperkenalkan berbagai macam program Bantuan Langsung Tunai Mandiri, Kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sehat dan lain-lain dengan tujuan menghadirkan kesejahteraan masyarakat. Namun, segenap aturan, instrumen, program dan usaha pemerintah yang disebut di atas masih tetap belum

mampu menghadirkan kesejahteraan umum sampai sengan sekarang. Berbagai macam kendala, tantangan,dan problematika untuk menghadirkan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat dialami bangsa Indonesia dan berbagai macam bangsa di dunia. Fenomena yang sama atau kurang lebih sama dialami juga oleh berbagai negara dan bangsa terutama di benua Afrika, beberpa negara Asia dan beberapa negara Amerika Latin sampai dengan sekarang.

Dalam bingkai kehidupan berbangsa dan bernegara demokratis, aspek kesejahteraan umum masih tetap menjadi perbincangan hangat dan permasalahan utama yang belum tuntas ditanggulangi oleh berbagai negaradan bangsa di berbagai benua sampai dengan sekarang.Di berbagai negara hukum kesejahteraan seperti Indonesia dan beberapa negara Asia dan Afrika, pemerintahmasih sibuk dengan urusan mengurangi jumlah rakyat miskin,menanggulangi kelaparan dan kekurangan gizi dan lain-lain sehingga masih tetap harus bekerja keras untuk menghadirkan kehidupan masyarakat yang sejahtera, makmur dan adil dalam kehidupan bernegara demokratis.Angka kemiskinan dan kelaparan yang tinggi di berbagai negara seperti Afrika, Asia, Amerika Latin dan beberapa negara di berbagai belahan dunia masih merupakan problematika global sampai dengan sekarang. Kebutuhan dasar yang utama bagi masyarakat miskin adalah kebutuhan sehari-hari yakni makan, minum, sandang, pangan dan perumahan. Masyarakat miskin tidak membutuhkan hak-hak dan kebebasan dalam bidang politik dan kenegaraan kalau kemiskinan dan kelaparan belum dapat diselenggarakan pemerintah (negara)sebagai persoalan dasar.Bagi rakyat miskin yang menjadi kebutuhan utama adalah kehidupan bernegara yang sejahtera dan bukan kehidupan bernegara yang demokratis yang berkaitan dengan kehidupan politik, hukum dan hak dan kebebasan individu. Golongan masyarakat miskin tidak peduli dengan hak-hak politik, hukum dan

kenegaraan jika mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yakni kebutuhan makan, minum, perumahan, pekerjaan dan lain-lain.

Salah satu konsekuensi logis upaya mewujudkan kesejahteraan umumbagi segenap lapisan masyarakat adalah keterlibatan pemerintah secara total dalam segenap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemerintah harus terlibat secara total dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan maupun bidang perekonomian, perdagangan, sosial, budaya serta pelayanan masyarakat sebagai regulator maupun pelaku.Keterlibatan pemerintah dalam segenap aspek kehidupan bernegara merupakan bentuk koreksi terhadap kelemahan cita-cita kehidupan bernegara demokratis yang memusatkan perhatianhanya pada aspek kebebasan individu, pengakuan dan perlindungan hak-hak politik serta hak-hak asasi manusia. Negara hukum demokratis abai terhadap aspek kesejahteraan masyarakat sebagai kebutuhan dasar umat manusia karena terlalu fokus pada masalah kehidupan bernegara yang demokratis.Keterlibatan pemerintah harus bersifat total dalam kehidupan bernegara berkaitan dengan maksud menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakatsebagai tujuan negara hukum kesejahteraan demokratis.Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus tampil sebagai aktor yang dominan dan berperan penting dalam berbagai bidang perekonomian, perdagangan, budaya, sosial, politikdan bidang-bidang lain dalam aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan kewajiban yang diletakkan di pundak pemerintah yakni menyelenggarakan kesejahteran bagi segenap lapisan masyarakat (kesejahteraan umum).

Pemerintah harus terlibat secara aktif dalam bidang perekonomian, perdagangan kebudayaan, sosial dan bidang lain dalam kedudukan bukan sebagai regulator semata-mata. Akan tetapi, sebagai pelaku perekonomian dan perdagangan yang dominan dan berperan

penting melalui badan-badan publik yang dibentuk negara seperti bank pemerintah, badan usaha milik negara,badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa dan lain-lain yang baru dikembangkan pada beberapa tahun terakhir di Indonesia. Badan-badan pelayanan publik tersebut terutama bank pemerintah,badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah diharapkan dapat menyediakan fasilitas kredit dengan bunga rendah supaya dapat dijangkau golongan masyarakat miskin dan pelaku bisnis skala usaha kecil. Badan-badan pelayanan publik lain seperti badan pelayanan publik di bidang penyediaan air bersih, balai tenaga kerja, badan pengelola ekonomi kreatif dan lain-lain diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dengan melakukan pelatihan-pelatihan serta membangun sarana dan fasilitas publik yang kurang diminati pihak swasta. Badan-badan usaha tersebut dapat membangun infrastruktur jembatan, jalan, banda udara maupun pelabuhan perintis yang tidak menguntungkan bagi swastasecara ekonomisserta melakukan pelatihan-pelatihan kerja bagi pencari kerja secara gratis.

Pada aspek lain, kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial sebagai perwujudan doktrin “tanggung jawab sosial negara”mustahil dapat dilaksanakan jika cara pandang terhadap hak dan kebebasan individu warga negara masih tetap dalam bingkai cara pandang (perspektif) liberalisme-individualismeklasik (tradisional). Dalam perspektif liberalisme-kapitalisme klasik, hak dan kebebasan individu dipandang terlampau tinggi sebagai hak yang bersifat mutlak. Selama dan sepanjang cara pandang lama dipertahankan, hak dan kebebasan individu tetap dianggap sebagai hak yang mutlak yang tidak mungkin dan tidak dapat dibatasi undang-undang (hukum). Selama cara pandang lama dipertahankan tidak akan mungkin tercapai kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Sebagai akibat dan konsekuensicara pandang lama, kesejahteraan sosial bagi segenap lapisan masyarakatsebagai

cita-cita negara hukum kesejahteraan demokratis mustahil dapat hadirdalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Paradigma dan cara pandang lama berkenaan dengan hak dan kebebasan individu sebagai hak yang mutlak dan tidak dapat dibatasi undang-undang (hukum) harus diubah supaya kesejahteraan umum dapat diselenggarakan dan dihadirkan dalam realitas kehidupan bernegara. Dalam bingkai negara hukum kesejahteraan, hak-hak dan kebebasan individu umat manusia harus dipandang sebagai hak yang bersifat relatif yang dapat dibatasi undang-undang demi kepentingan bersama (kepentingan umum).

Dalam paradigma dan cara pandang baru, hak dan kebebasan individu warga negara harus dipahami sebagai hak yang dapat dibatasi dengan undang-undang (hukum)demi kepentingan kesejahteraan segenap elemen bangsa. Sebagai konsekuensi pembatasan hak dan kebebasan, setiap individu tidak diperbolehkan melakukan persaingan kepentingan secara bebas tanpa batas dalam perekonomian, perdagangan maupun bidang lain karena melahirkan monopoli, kartel dan dominasi suatu golongan masyarakat atas golongan lain. Prinsip yang sama dengan prinsip di atas berlakujuga dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Hak-hak individu untuk dipilih calon pejabat negara seperti anggota DPR, DPD, MPR, DPRD, Presiden, Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, Gubernur, Bupati, Walikota, anggota DPRD Provinsi, Kabupaten, Kota dan jabatan publik yang lain harus dibatasi beberapa periode. Alasannya, jabatan publik yang tidak dibatasi akan melahirkan dominasi politik elemen masyarakattertentu sama seperti monopolidan kartel dalam perekonomian dan perdagangan. Contoh dominasi dalam bidang politik adalah fenomena dinasti politik yang terjadidi beberapa daerah dalam dinamika politik kontemporer Indonesia beberapa dekade

terakhir. Fenomena tersebutadalah ancaman besar bagi kehidupan bernegara demokratis maupun kehidupan bernegara yang sejahterabagi segenap lapisan masyarakat.

Sebagai paradigma dan cara pandang baruhak-hak individu dan hak-hak asasi manusia,negara hukum kesejahteraan menghendaki pembatasan perlu dilakukan terhadap hak dan kebebasan individu maupun hak-hak asasi manusia.Hak-hak individu dan hak-hak asasi mansia harus dibatasi baik dalam konteks perekonomian, perdagangan maupun bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Pembatasan di atas bukan suatu tindakan yang tabu dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara dalam bingkai negara hukum kesejahteraandengan tujuan kesejahteraan umum. Dalam konteks pembatasan hak-hak individu dan hak-hak asasi manusia yang dibutuhkan adalah masalah pemahaman terhadap hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia demi kesejahteraan umum sebagai tujuan negara. Dalam wujud konkritnya,kesejahteraan umum adalah kondisi kehidupan bernegara yang adil dan sejahtera yang hadirdalam realitas kehidupan bernegarabagi masyarakat dalam semua bidang kehidupan bernegara berdasarkan pembatasan-pembatasanhak-hak individu seperti dikemukakan di atas.

Format ideal keterlibatan pemerintah dalam pengaturan dan pembatasan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dalam bingkai negara hukum kesejahteraan demokratismasih belum ditemukan sampai dengan sekarang. Batas-batas keterlibatan pemerintah dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam bingkai kehidupan bernegara demokratis belum menemukan format ideal sampai dengan sekarang. Pemikiran baru mengenai keterlibatan pemerintah dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan umumpada beberapa dekade terakhircenderung bergerak kearah yang berbeda dan bertolak belakang dengan paparan di atas.Pergulatan pemikiran dan perdebatan tentang

bentuk keterlibatan pemerintah dalam pengaturan dan pembatasan hak-hak individu warga negara dan hak-hak asasi manusia demi perlindungan hak-hak politik, hukum dan ketatanegaraan warga negara yang sederajat kedudukannya dengan hak-hak ekonomi, sosial serta budaya individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang demokratismasih tetap berlangsung sampai dengan sekarang.

Pembatasan-pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara dan hak asasi manusia perlu dilakukan supaya orang-orang kayapemilik modal besar yang berhaluan borjuis-liberal tidak mendominasi dan menguasai sumber-sumber pendapatan nasionalseperti terjadi pada masa lalu. Hak dan kebebasan individu warga negara dan hak asasi manusia yang tanpa batas dalam perekonomian dan perdagangan terbukti menjadi sumber masalah dan malapetaka bagi kehidupan bersama. Fenomena hak dan kebebasan individu yang tanpa batas dalam bidang politik dan kenegaraan melahirkan dampak negatif yang sama dalam bidang politik, hukum dan ketatanegaaan seperti terjadi dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Fenomena dinasti politik di berbagai daerah di Indonesia pascaamandemen UUD 1945 dapat dianggap sebagai perwujudan paham dan tafsir hakdalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan yang sangat liberal-individual. Hak dan kebebasan individu warga negara dan hak-hak asasi manusia yang tanpa batas dalam perekonomian,perdagangan, politik, hukum dan ketatanegaraan terbukti menjadi sumber masalahdalam kehidupan bernegara demokratis karena melahirkan kesenjangan kesejahteraan di antara berbagai golongan masyarakat dan rezim pemerintahan yang oligarkhis.Keberadaan kelompok masyarakat yang minoritas tetapi menguasai dan mendominasi sumber-sumber daya ekonomi dan sumber daya politik nasional adalah bukti nyata akibat negatif yang dimaksud di atas. Namun, di sisi lain, akses yang sangat terbatas bagi sebagian besar rakyat miskin terhadap

sumber-sumber daya ekonomis nasional dan sumber daya politis menjadi penyebab kesenjangan penghasilan dan dukungan politis yang berujung pada kemiskinan dan penderitaan sebagian besar masyarakat.

Kondisi masyarakat seperti dikemukakan di atas masih tetap akan terjadi dan menjadi masalah global jika tidak dilakukan pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia dalam perekonomian dan perdagangan maupun bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Untuk mencegah penderitaan dan kemiskinan sebagian besar lapisan masyarakat, pemerintah (negara) harus memiliki kepedulian terhadap rakyat miskin yang tidak akan pernah mampu keluar dari kemiskinannya jika tidak dibantu pemerintah. Sebagai bukti keperdulian terhadap nasib rakyat miskin, pemerintahharus melakukan pembatasan hak dan kebebasan individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia dalam perekonomian dan perdagangan maupun politik, hukum dan ketatanegaraan. Pembatasandapat dipandang sebagai upaya pemerataan kesempatan bagi segenap lapisan masyarakat dalam perekonomian dan perdagangan maupun bidang politik, hukum serta kenegaraan supaya tidak terjadi kesenjangan kesejahteraan yang tajam di antara lapisan masyarakat. Pembatasan tersebut bertujuan juga untuk memberikan pemerataan kesempatan bagi segenap lapisan masyarakat berpartisipasi dalam bidang politik sehingga tidak terjadi "dinasti politik" pada tingkat lokal sebagai fenomena di beberapa daerah di Indonesia pada beberapa puluh tahun terakhiryang sekaligus dapat dianggap sebagai salah satu faktor penyebab korupsi tumbuh dengan "subur."

Salah satu contoh pembatasan yang perlu dilakukan dalam bidang perekonomian dan perdagangan adalah larangan praktik monopoli, kartel dan dominasi sekelompok orang dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Prinsip yang sama dengan di atas dapat

diterapkan dalam bidang politik dengan tujuan memberikan kesempatan dan ruang yang sama kepada segenap lapisan masyarakatdalam bidang politik, hukum dan ketatanegaraan.Pembatasanhak dan kebebasan individu warga negara dan hak-hak asasi manusia dapat dilakukan berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan seperti undang-undang antimonopoli dan persaingan tidak sehat bertumbuh dan berkembang dalam sistem hukum Indonesia dalam beberapa dekade terakhir. Perwujudan kesejahteraan umum yang mencakup ruang lingkup yang sangat luas tidak mungkin diserahkan pada mekanisme "pertarungan kepentingan" yang berlangsung bebas seperti dalam negara hukum liberal dan negara hukum formaldengan akhir yang tragis. Realisasi teleologi kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakatdalam bingkai keadilan sosial harus diselenggarakan pemerintah sebagai badan penyelenggara negara yang terorganisir dengan rapi. Pemerintah bertanggung jawab melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta pemerataan secara bertahap supaya keadilan sosial bagi segenap lapisan masyarakat dapat diselenggarakan dalam realitas kehidupan bernegara. Pemerintah memiliki tugas atau kewajiban yang harus diselenggarakan supaya "keadilan sosial" dan "kesejahteraan sosial" dapat dihadirkan dalam realitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bagi segenap lapisan masyarakat. Kesejahteraan umum dalam bingkai keadilan sosial sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan tidak mungkin diwujudkan dalam kenyataan jika pemerintah bersikap pasif dalam penyelenggaraan negara.

Tujuan negara hukum kesejahteraan tidak mungkin tercapai jika hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia bersifat mutlak tanpa batas seperti dalam bingkai negara hukum liberal dan negara hukum formal. Sebagai konsekuensi doktrin kesejahteraan umum, pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara mutlak dilakukan supaya tidak

terjadi kondisi masyarakat yang tidak sehat sebagai akibat dominasi,monopoli, kartel, hegemoni, dinasti politik dan bentuk-bentuk laindalam bidang perekonomian dan perdagangan maupun politik, hukum serta ketatanegaraan. Sudah barang tentu, pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara dan hak-hak asasi manusia harus dilakukan berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas legalitas. Dalam pengertian luas yakni legalitas berdasarkan hukum, asas legalitasadalah salah satu soko guru penyelenggaraan negara hukum kesejahteraan yang demokratis. Selain berpedoman pada asas legalitas, negara hukum kesejahteraan demokratis berpedoman pada sendi (asas) hukum lain yang dalam hukum administrasi dikenal sebagai asas diskresi (*freies ermessen atau discretion*). Asas diskresi memberikan ruang kebebasan dan wewenang bagi pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri dan mengambil keputusan yang bertujuan menyelesaikan masalah yang timbul sekonyong-konyong dan tiba-tiba yang tidak dapat didugaberdasarkan penilaian dan pertimbangan subjektif.

Pembatasanhak dan kebebasan individu warga negara sudah dilakukan di berbagai negara dalam rangka perwujudan cita-cita (tujuan) negara hukum kesejahteraan yang demokratis yakni kesejahteraan bagi segenap lapisan masyarakat. Contoh yang tepat dikemukakan adalah pembatasan yang dilakukan pemerintah di negara-negara industri moderen seperti Amerika, Eropa dan Asia. Negara-negara tersebut melakukan berbagai pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negaraterutama dalam bidang perekonomian dan perdagangan supaya kesejahteraan dapat diselenggarakan bagi segenap lapisan masyarakat. Pembatasan hak-hak dan kebebasan individu warga negara maupun hak-hak asasi manusia dilakukan supaya eksploitasi modal, harta kekayaan dan sumber daya alam tidak bebas dan tanpa batas seperti terjadi pada era kapitalisme klasik (tradisional) di

berbagai negara industri baik di Eropa maupun Amerika.Kesadaran tersebut mulai bangkit sejak peristiwa resesi ekonomi di AS tahun 1929-1939 yang disebut Depresi Besar yang meruntuhkan kepercayaan pada filsafat *laisez faire laisse passer*.[345]Depresi besartersebut kemudian melahirkanprogram *New Deal*. Program *New Deal*yang dimulai padamasa jabatan pertama Presiden Franklin D. Roosevelt tahun 1933 tidak sepenuhnya merupakan implementasi prinsip filosofis yang telah ditetapkan lebih dahulu untuk kemudian dipaksakan kepada rakyat Amerika sebagai rangkaian langkah darurat yang merupakan jawaban terhadap masalah-masalah praktis yang mendesak.[346]

Program *New Deal*dapat dipandang sebagai bentuk revisi liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional) yang melahirkan masalah besar yakni depresi besar dalam perekonomian.Depresi perekonomian membuktikan kekeliruan prinsip *self-regulating* dalam perekonomian liberalis-kapitalis yang diyakini para pendukung liberalisme-kapitalisme klasik (tradisional). Depresi Besar dapat dipandang sebagai titik balik bangsa Amerika untuk melakukan koreksi terhadap pandangan kapitalisme-liberalisme klasik (tradisional) dalam hubungan prinsip persaingan bebas dalam perekonomian dan perdagangan yang terbukti mengandung kekeliruan dan masalah karena prinsip-prinsipnyamemiliki cacat alamiah. Pemerintah melakukan berbagai pengaturan dan pembatasan untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan umum dalam rangka kesejahteraan umum. Pemerintah melakukan proteksi terhadap pasar melalui pembatasan volume produk pabrik untuk mencegah monopoli dan kartel maupun berbagai tindakan lain sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan umum. Dalam konteks dan bingkai pembatasan hak-hak individu warga negara, William Ebenstein dan Edwin Fogelman mengemukakan komentar sebagai berikut:

---

[345] William Ebenstein dan Edwin Fogelman, *Op. cit*. hlm. 163.

[346] *Ibid.*

> "Sejak akhir abad 19, pemerintah secara aktif turut campur tangan dalam perekonomian. Mula-mula tujuannya untuk menghilangkan monopoli dan kemudian menghadang siklus usaha, menjamin standar kemakmuran yang minimal dan melestarikan lingkungan hidup. Campur tangan pemerintah dalam perekonomian antara lain dilakukan melalui serangkaian peraturan (regulasi) yang menggariskan, melarang, dan memantau pelaksanaan usaha atau bisnis tertentu. Pengaturan ini berkaitan dengan banyak hal, mulai dari kesehatan dan keselamatan kerja para buruh sampai pada perlindungan terhadap jenis ikan yang terancam punah."[347]

Intervensi pemerintah dalam perekonomian, perdagangandan berbagai bidang lain ditanggapi secara berbeda oleh pihak yang diuntungkan dan dirugikan dari perspektif kepentingan masing-masing. Dari segi kepentingan pihak yang diuntungkan, pengaturan dan pembatasan pemerintah dipandang sebagai bentuk perlindungan terhadap ancaman serius yang muncul dalam sistem perekonomian liberalisme-kapitalisklasik (tradisional). Namun, dari segi kepentingan para pengusaha, pengaturan dan pembatasan pemerintah dianggap sebagai beban berat yang harus dipikul perusahaan.Padahal, dalam jangka panjang, pembatasan dan campur tangan serta pengaturan pemerintah dalam berbagai bidang dan aspek kehidupan bernegara tidak hanya menguntungkan golongan tertentu tetapi segenap elemen masyarakat termasuk golongan kapitalis. Pada akhirnya, para kapitalis klasik (tradisional) menyadari kekeliruan dan kelemahan prinsip persaingan kepentingan yang bebas tanpa campur tangan pemerintah yang dipraktikkan dalam perekonomian dan perdagangan karena prinsip tersebut bumerang yang mengancam dan dapat menghancurkan sistem perekonomian individualis-liberalis-kapitalis secara keseluruhanserta menganggu kelangsungan hidup dan nasib para kapitalis.

Campur tangan (intervensi) pemerintah dalam berbagai bidang kehidupan bernegara terutama perekonomian dan perdagangandapat dipandang sebagai salah satu fase perkembangan dan pertumbuhan negara hukum kesejahteraan demokratis yang akan terus

---

[347] *Ibid.*, hlm. 167.

berkembang. Dalam perkembangan terakhir, negara hukum kesejahteraan demokratis mengalami dinamika internal yang melahirkan fenomena baru. Fenomena tersebutberkaitan dengan aktivitas pemerintah yang bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi segenap lapisan masyarakat. Fenomena yang terjadi pada dasa warsa terakhir menunjukkan kecenderungan kondisi yang memaksa negara atau pemerintah mengurangi intervensi(campur tangan) dalam berbagai urusan di sektor privat. Fenomena baru tersebut menunjukkan kecenderungan gejala privatisasi urusan-urusan yang dahulu dianggap urusan pemerintah (urusan publik).Dalam hubungan dengan kecenderungan (gejala) privatisasi dalam negara hukum kesejahteraan yang dikemukakan di atas, Jimly Asshiddiqie mengemukakan komentar sebagai berikut:

> "Sejak tahun 1970, terjadi gelombang privatisasi, deregulasi dan debirokratisasi besar-besaran di Inggris, Perancis, Jerman, Jepang dan Amerika Serikat. Bahkan, hampir semua negara di dunia dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap berbagai badan usaha yang sebelumnya dimiliki atau dikelola oleh negara."[348]

Fenomena privatisasi badan-badan usaha milik negara di berbagai benua dan negara termasuk Indonesia dapat dimaknai sebagai dinamika perubahan dan perkembangan baru dalam kerangka kehidupan bernegara negara hukum kesejahteraan demokratis pada perkembangan terakhir. Fenomena yang sama dengan yang terjadi di beberapa negara tersebut di atas diperkirakan cenderung akan melanda berbagai bidang selain bidang yang dikemukakan di atas pada masa yang akan datang. Kemungkinan tersebut tidak mustahil terjadi pada suatu saat pada masa yang akan datang ketika pemerintah membatasi intervensi dalam ranah privat karena berbagai macam alasan seperti keterbatasan kemampuan dan keuangan pemerintah. Peranswasta akan bertambah luas sementara peranpemerintah semakin

---

[348] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Konstitusi Press, Jakarta, 2006), hlm. 66-67.

berkurang pada masa yang akan datang. Beberapa contoh yang dapat dikemukakan antara lain adalah pengelolaan air minum berdasarkan kerja sama dengan pihak swasta. Pengelolaan jaringan kereta api yang dahulu dikelola pemerintah sekarang diselenggarakan berdasarkan kerja sama dengan pihak swasta atau dikelola pemerintah melalui badan hukum privat dengan modal mayoritas pemerintah. Fenomena yang terjadi dalam negara hukum kesejahteraan demokratis pada akhir-akhir inimenggambarkan proses dan kecenderungan yang mengarah pada kemiripan karakteristik negara hukum formal atau negara hukum liberal dengan peran pemerintah yang semakin terbatas mesti dengan wujud dan karakteristik yang berbeda. Namun, analisis yang dikemukakan di atas masih bersifat prematur karena masih perlu dilakukan penelitian yang lebih luas dan rinci sebelum menarik kesimpulan akhir berkenaan dengan kecenderungan proses privatisasi sektor-sektor publik yang dahulu dikelola dan diselenggarakan pemerintah sebagai dinamika internal dalam bingkai negara hukum kesejahteraan demokratis.

Kecenderungan privatisasi sektor publik membuat peranswasta semakin berkembang dan tambah luas sedangkan peranpemerintah semakin terbatas pada bidangtertentu. Sudah barang tentu, dinamika internal negara hukum kesejahteraan demokratis tersebut dipicu oleh berbagai macam faktor. *Pertama*, alasan efisiensi karena anggaran pemerintah yang terbatas sehingga suatu urusan lebih efisien dan lebih baik diselenggarakan swasta. *Kedua*, dari sudut pandang pertimbangan bisnis,suatu urusan dianggap lebih menguntungkan pemerintah jika pihak swasta diberikan wewenangmengelola urusan tersebut. Sebagai contoh pengadaan dan pengelolaan sarana tranportasi umum di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Makassar dan lain-lain lebih baik diselenggarakan swasta dan pemerintah berfungsi sebagai regulator. *Ketiga*, keterbatasan dana pemerintah sehingga pihak swasta diberikan wewenang

membiayai proyek dan sebagai kompensasinya swasta berwenangmengelola dan menyelenggarakan urusan tersebut dalam jangka waktu tertentu. Contoh yang relevan dikemukakan adalah pembangunan jalan tol yang dibiayai penuh swasta ataupun dibiayai pemerintah bersama dengan swasta. Sebagai kompensasinya, swasta diberi wewenang mengelola jalan tol selama jangka waktu tertentu. Setelah lewat jangka waktu tersebut, pengelolaan dan pemeliharaan jalan tol diserahkan kepada pemerintah secara penuh. Kemungkinan privatisasi urusan publik akan semakin bertambah luas pada masa yang akan datang dalam berbagai sektor kehidupan berbangsa dan bernegara.

Fenomena baru seperti dikemukakan di atas adalah bagian dari dinamika negara hukum kesejahteraan yang tidak dapat dicegah atau dihindari sesuai dengan perkembangan zaman. Fenomena tersebut adalah bagian dari dinamika zaman yang tidak dapat dicegah yang pasti akan terjadi sebagai proses perkembangan zaman yang sudah memasuki era digital yang dikenal dengan istilah "zaman 4.0. (*four point zero*)." Digitalisasi berbagai macam urusan dan aktivitas membawa perubahan-perubahan radikal terhadap berbagai aspek kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara. Pemerintah harus bersikap responsif, aktif dan progresif menyikapi dinamika perubahan dan perkembangan global tersebut. Dinamika perubahan dan perkembangan zaman tersebut melahirkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang baru yang sekaligus menjadi urusan dan kewajiban pemerintah.Fenomena baru berkaitan dengan era digitalisasi membawapengaruh terhadap pemikiran negara hukum pada masa yang akan datang. Dalam beberapa puluh tahun ke depan, wajah baru negara hukum kesejahteraan akan berbeda dengan wajah yang tampak pada zaman sekarang. Postur dan gambaran umum wajah negara hokum kesejahteraan

demokratis pada masa yang akan datang sudah dibayangkan dengan bertitik tolak dari gejala-gejala perkembangan baru yang terjadi pada masa sekarang.

DAFTAR PUSTAKA

A.Buku

Abdul Hakim Garuda Nusantara.*PolitikHukum Indonesia*.Jakarta: YayasanLembagaBantuanHukum, 1988.

Abdul MuktiFadjar. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayu Media Publishing, 2005.

Abu DaudBusroh. *CapitaSelecta Hukum Tata Negara*. Jakarta: RinekaCipta, 1994.

----------.*Ilmu Negara*. Jakarta: BumiAksara, 2001.

Ahmad Suhelmi. *PemikiranPolitik Barat, KajianSejarahPerkembanganPemikiran Negara, MasyarakatdanKekuasaan.* Jakarta: GramediaPustakaUtama, 2007.

Alder, John. *General Priciples of Constitutional and Administrative Law.* New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2002.

Aristoteles.*La Politica*atauPolitik, TerjemahandaribahasaInggriskedalam Indonesia olehSyamsurIrawanKarie, Jakarta :Visi Media, 2008.

Azhary.*Negara Hukum Indonesia, AnalisisYuridisTentangUnsur-unsurnya*. Jakarta: FakultasHukumUniversitas Indonesia, 1995.

Bachsan Mustafa.*Pokok-pokokHukumAdministrasiNegara*.Bandung: Alumni, 1979.

BagirManandanKuntanaMagnar.*PerananPeraturanPerundang-undanganDalamPembinaanHukumNasional*. Bandung: Armico. 1987.

Barent, Eric. *An Introduction to Constitutional Law. Oxford:* Oxford University Press, 1998.

Bentham, Jeremy. "The Theory of Legilstation" atauTeoriPerundang-undangan, Prinsip-prinsipLegislasi, HukumPerdatadanHukumPidana. Bandung: Nusa Media danPenerbitNuasa, 2006.

Bertens, Kees. *SejarahFilsafatYunani,* Yogjakarta: Kanisius, 1994.

Bodenheimer, Edgar. *JurisprudenceThe Philosophy and Method of The Law*. Cambridge, Massachsetts, Harvard University Press. 1962.

Bur Rasuanto.*KeadilanSosial, PandanganDeontologis Rawls danHebermas, DuaTeoriFilsafatPolitikModeren.* Jakarta, GramediaPustakaUtama, 2005.

BusyroMuqoddas.Salman LuthandanMuh.Miftahudin.*Politik Pembangunan HukumNasional.*Yogjakarta, UII Press, 1992.

DardjiDarmodihardjodanShidarta.*Pokok-pokokFilsafatHukum, ApadanBagaimanaFilsafatHukum Indonesia*, Jakarta: GramediaPustakaUtama, 1995.

----------. "*PenjabaranNilai-nilaiPancasilaDalamSistemHukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1996.

DeniSetyoBagusYuherawan.*DekonstruksiAsasLegalitasHukumPidana, SejarahAsasLegalitasdanGagasanPembaharuanFilosofisHukumPidana*. Malang: Setara Press, 2014.

DjenalHoesenKoesoemahatmadja. *Pokok-pokokHukum Tata Usaha Negara*, Bandung, Alumni, 1983.

Donald A. Rumokoy. 'PerkembanganTipe Negara HukumdanPerananHukumAdministrasi Negara Didalamnya' dalam S.F. Marbundkk., "Dimensi-dimensiPemikiranHukumAdministrasinegara." Yogjakarta: UII Press, 2001.

Eatwell, Rogerdan Wright, Anthony (ed.).*Ideologi-ideologiPolitikKontemporer*.Jakarta: Mediator, 2003.

Ebenstein, William. *Today's Isms*. USA: Fith Edition, Prentice-Hall New Jersey, 1967.

Ebenstein, Williamdan Fogelman, Edwin.*Isme-ismeDewasaIniatauToday's Isms*., Jakarta: Erlangga, 1985.

S.E. Finer, Vernon Bogdanor, Bernard Rudden.*Comparing Constitutions.*Oxford: Clarendon, United State, 1996.

F. Isjwara. *PengantarIlmuPolitik.*Bandung: Putra A. Bardin, 1999.

Francisco Budi Hardiman. *FilsafatModeren Dari Machiavelli sampaiNietzche*. Jakarta: GramediaPustakaUtama, 2004.

FransMagnisSuseno. *EtikaPolitik, Prinsip-prinsip Moral DasarKenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1988.

Friedmann, W. *Legal Theory,* London: Stevens and Sons Limited, 1960.

HendraNurtjahyo. *FilsafatDemokrasi*. Jakarta: BumiAksara, 2006.

HerqutantoSosronegoro. *BeberapaIdeologidanImplementasinyaDalamKehidupanKenegaraan.*Yogjakarta: Liberty, 1984.

Indroharto.*Usaha MemahamiUndang-undangTentangPeradilan Tata Usaha Negara Buku I BeberapaPengertianDasarHukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: SinarHarapan, 1996.

J. H. Rapar.*FilsafatPolitik Plato*. Jakarta: RajawaliPres, 1988.

- - - - - -. *FilsafatPolitik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli*. Jakarta: RajawaliPers, 2001.

JimlyAsshiddiqie.*Green Constitution, NuasaHijauUndang-undangDasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*Jakarta: Rajawali, 2010.

----------. PengantarIlmuHukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Joeniarto.*Negara Hukum*. Yogjakarta: YayasanBadanPenerbitGadjahMada, 1968.

Jones, R.H. *Constitutional and Administrative Law.* London: Mac Donald & Evans Ltd., 1968.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State.*New York:Russell and Russell, 1973.

Kranenburg, Roelof. *AlgemeneStaatsleeratauIlmu Negara Umum,*Terjemahan Tk. B. Sabaroedin, Jakarta: PradnyaParamita, 1986.

Locke, John. "Two Treaties on Civil Government" dalam MDA Freeman 'Introduction to Jurisprudence.London: Sweet & Maxwell Ltd., 2001.

Lubis.Solly.*IlmuNegara*. Bandung: MandarMaju, 2014.

Marbun, S.F. danMoh. Mahfud MD, *Pokok-pokokHukumAdministrasiNegara.*Yogjakarta: Liberty, 1987.

Marbun, S.F. danDenoKamelusdanPanjaitanSaut P. *Dimensi-dimensiPemikiranHukumAdministrasiNegara.*Yogjakarta: UII Press, 2001.

Miriam Budiardjo. *SimposiumKapitalisme, Sosialisme, Demokrasi*.Jakarta: GramediaPustakaUtama, 2002.

MochtarKusumaatmadja. *PengantarHukumInternasional*. Jakarta: BinaCipta, 1990.

Moh.KusnardidanHarmaily Ibrahim.*PengantarHukum Tata Negara Indonesia*.Jakarta: PusatStudiHukum Tata Negara FakultasHukumUniversitas Indonesia danSinarBakti, 1983.

Moh.KoesnardidanBintan R. Saragih.*Ilmu Negara*. (EdisiRevisi) (Jakarta: Gaya Media Pratama), 1988.

Moh.Mahfud MD. *HukumdanPilar-pilarDemokrasi*. Gama Medya: Yogjakarta, 1999,

----------. *DemokrasidanKonstitusi di Indonesia*. Jakarta: RinekaCipta, 2000.

----------.*DemokrasidanKonstitusi di Indonesia, StuditentangInteraksiPolitikdanKehidupanKetatanegaraan*.(RinekaCipta: Jakarta, 2000.

Montesquieu. *The Spirit of Laws* (translated by Thomas Nugent, HP. NT).

Moh.BusyroMuqqodas.Salman LuthandanMuh.Miftahudin (ed.). *Politik Pembangunan HukumNasional*.Yogjakarta: UII Press, 1992.

MochtarKusumaatmadja. *PengantarHukumInternasional*.Jakarta: BinaCipta, 1990.

Muhammad TahirAzhary. *Negara Hukum, SuatuStuditentangPrinsip-prinsipnyaDilihatdariSegiHukum Islam, ImplementasinyapadaPeriode Negara MadinahdanMasaKini*. Jakarta: BulanBintang, 1992.

M. SastrapratedjadanFrans M. Parera (penerjemah). *Niccolo Machiavelli Sang Penguasa, SuratSeorangNegarawankepadaPemimpinRepublik*. Jakarta: Gramedia, 1987.

MuktiFadjar. *Tipe Negara Hukum.* Malang: Bayu Media Publishing, 2004.

Nasution, Bahder Johan. *Negara HukumdanHakAsasiManusia*.Bandung: MandarMaju, 2014.

Nikmatul Huda. *Ilmu Negara*. Jakarta: RajawaliPers, 2010.

Notonagoro.*PembahasanIlmiahMengenaiSusunanPemerintahan Negara Republik Indonesia.*Yogjakarta, PengurusSenatUniversitasGadjahMada, tanpatahun.

O. Notohamidjojo. *Makna Negara HukumBagiPembaharuan Negara danWibawaHukumBagiPembaharuanMasyarakat di Indonesia*. Jakarta: BadanPenerbit Kristen, 1967.

PadmoWahyono.*Indonesia Negara BerdasarkanAtasHukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

PadmoWahyono.*Ilmu Negara*. Jakarta: Indo Hill Co. 1999.

PengurusSenatUniversitasGadjahMada, *PembahasanIlmiahMengenaiSusunanPemerintahanNegara Republik Indonesia.*Yogjakarta: UGM, tanpatahun.

Philipus M. Hadjon.*PerlindunganHukumBagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: BinaIlmu, 1987.

PrajudiAtmosudirdjo.*HukumAdministrasiNegara.*Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

RamdlonNaning.*GatraIlmu Negara*. Yogjakarta: Liberty, 1983.

Ridwan H.R.*HukumAdministrasiNegara.* Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2008.

Rowe dan Schofield.*SejarahPemikiranPolitikYunanidanRomawi*. Jakarta: RajawaliPers, 2001.

Salim HS.*PerkembanganTeoriDalamIlmuHukum.* Jakarta: RajawaliPers, 2010.

Salman LuthandanMuh.Miftahudin.*Politik Pembangunan HukumNasional*.Yogjakarta: UII Press, 1992.

Sargent, Lyman Tower. *IdeologiPolitikKontemporer*. Jakarta: BinaAksara, 1986.

SartonoKartodirdjo (penyunting). *Elite DalamPerspektifSejarah.* Jakarta: LP3ES, 1983.

Schmandt, Henry J. *FilsafatPolitik, KajianHistorisdariZamanYunaniKunoSampaiZamanModeren.* Yogjakarta: PustakaPelajar, 2009.

Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, PeraturanKebijakandanAsas-asasUmumPemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.

----------.*IlmuNegara*. Jakarta: Erlangga, 2014.

Snyder, Louis L. *Abad Pemikiran.* Jakarta: Bhatara, 1962.

Soehino.*Ilmu Negara*. Yogjakarta: Liberty, 1980.

SoerjantoPoespowardoyo.PancasilaSebagaiIdeologiDitinjau Dari SegiPandanganHidupBersama" dalam 'PancasilaSebagaiIdeologiDalamBerbagaiBidangKehidupanBermasyarakat, BerbangsadanBernegara. Jakarta: BP-7 Pusat, 1992.

Strong, C.F. *Modern Political Constitution*. London: Sidwick and Jackson Limited, 1966.

Sudargo Gautama.*Pengertiantentang Negara Hukum*.Bandung, Alumni, 1983.

Tower Seargent, Lyman. *IdeologiPolitikKontemporer.* PT, BinaAksara: Jakarta, 1986.

Utrecht, Ernst. *PengantarHukumAdministrasi Negara Indonesia*. Bandung:FakultasHukumUniversitasNegeriPadjadjaran, 1960.

Von Schmid, *J.J. Ahli-ahliPikirBesartentang Negara danHukum*. Jakarta: P.T. Djambatan, 1980.

Wheare, K.C. *Modern Constitutions.*New York: Oxford University Press, 1966.

B.Jurnal, Disertasi, Tesis, PidatoIlmiah, MakalahdanHasilPenelitian

Abdul Hamid SalehAttamimi, TeoriPerundang-undangan Indonesia, SuatuSisiIlmuPengetahuanPerundang-undangan Indonesia Yang MenjelaskandanMenjerihkanPemahaman (pidatoPengukuhanGuuBesarTetapPadaFakultasHukumUniversitas Indonesia, Jakarta 25 April, 1992),

----------,"PerbedaanAntaraPeraturanPerundang-undangandanPeraturanKebijakan, SuatutantanganbagiperanPolridewasainidanmenghadapi PJPT II," (Pidato Dies Natalis PTIK Ke-46, PerguruanTinggiKepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992).

----------,*DerRechtsstaatRepublik Indonesia danPerspektifnyaMenurutPancasiladan UUD 1945.*Makalah Seminar DalamRangka Dies Natalis Ke-42 Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Tanggal 9 Juli 1994.

MustaminDaengMatutu, 'Selajang Pandang (Tentang) Perkembangan Type-type Negara Modern,' (Pidatopada Lustrum IV FakultasHukumdanPengetahuanMasyarakatUnivesitasHasanuddin Ujung Pandang, Makassar, tanggal 3 Maret 1972).

Suwoto.*KekuasaandanTanggungJawabPresidenRepublik Indonesia*.Disertasi, UniversitasBrawijaya, Malang, 1990.

C.KamusHukumdanKamusBahasa Indonesia

DepartemenPendidikandanKebudayaan.*KamusBesarBahasa Indonesia*, EdisiKedua, Jakarta: BalaiPustaka, 1999.

Termorshuizen, Marjanne. *KamusHukumBelanda-Indonesia*. Jakarta: PenerbitDjambatan, 1999.

John M. Echols dan Hassan Shadily.Kamus Indonesia Inggris.GramediaPustakaUtama, Jakarta, 2014.