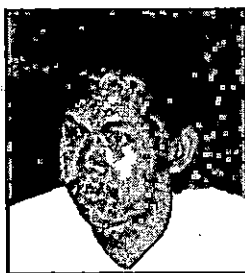


PEMBATASAN KEKUASAAN PEMERINTAH :

PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



Ridwan

Adanya kekuasaan yang terlalu konsentrasi pada satu pihak menunjukkan bahwa pembagian kekuasaan yang ada tidak fungsional. Fenomena ini apabila tidak terkendali akan menimbulkan absolutisme, demikian dipaparkan oleh Ridwan dalam tulisan berikut. Dan sebagai antisipasinya pembatasan kekuasaan harus dilakukan.

PENDAHULUAN

Ketika negara akan melaksanakan tugasnya, ia memerlukan dan diberikan kekuasaan. Lalu, apakah kekuasaan yang telah diberikan itu tidak ada batasnya? Apakah rakyat harus tunduk dalam seluruh lapangan kehidupan kepada kemauan negara? Apakah negara berhak mengatur seluruh lapangan hidup dari warganya? Atau adakah batas-batas dari kekuasaan negara ini? Pertanyaan-pertanyaan ini, menurut Sudargo Gautama pada halaman

awal bukunya¹⁾, merupakan pokok-pokok pikiran sekitar masalah negara hukum.

Pertanyaan-pertanyaan itu pula yang mengusik perilaku kontemplatif Plato, yang kemudian melahirkan konsep nomor²⁾. Menurut Plato, penyelenggaraan negara yang baik³⁾ ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Beberapa pemikir besar tentang kenegaraan semisal, John Locke, Montesquieu, dan lain-lain, memiliki keinginan senada, bahwa kekuasaan

- 1). Sudargo Gautama, Pengertian tentang Negara Hukum, Alumni, Bandung, Cetakan Ketiga, 1983, hal. 1.
- 2). Theo Huijbers, Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah, Kanisius, Yogyakarta, Cetakan Kelima, 1988, hal. 22.
- 3). Tahir Azhari, Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, Cetakan Pertama, 1992, hal. 66.

negara harus dibatasi agar tidak berjalan menurut logikanya sendiri. Alternatif pembatasan kekuasaan yang mereka tawarkan adalah dengan pemisahan kekuasaan-kekuasaan yang ada dalam negara, agar tidak bertumpuk dalam satu tangan. Menurut Montesquieu, kemerdekaan individu hanya dapat terjamin kalau kekuasaan raja tidak terpusat di satu tangan, tetapi didesentralisasi⁴⁾. Penumpukan semua kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif/kehakiman, di tangan yang sama, apakah satu orang, beberapa orang atau banyak orang dan apakah keturunan, mengangkat sendiri atau dipilih, diidentifikasi sebagai tirani⁵⁾.

Keinginan akan adanya pembatasan kekuasaan negara ini, tidak terkecuali, dikemukakan pula oleh Konfusius, melalui tamsil yang ia tampilkan tentang seorang ibu yang rela tetap tinggal di wilayah yang tidak aman dari binatang buas, walaupun suami dan anak-anaknya mati diterkam binatang buas, daripada tinggal di wilayah yang dipimpin oleh pemerintah yang menindas⁶⁾. Konfusius agaknya ingin mengingatkan semua orang bahwa pemerintahan yang menindas jauh lebih berbahaya daripada binatang buas.

Tulisan ini akan melihat bagaimana kekuasaan negara, lebih khusus lagi

kekuasaan pemerintah dapat dikendalikan dari perspektif hukum administrasi negara.

LAHIRNYA KONSEP NEGARA HUKUM

Ditinjau dari falsafah yang mendasarinya, dikenal beberapa konsep negara hukum, seperti negara hukum sosialis, negara hukum Islam, negara hukum Pancasila, dan lain-lain⁷⁾. Untuk menyederhanakan persoalan, pada tulisan ini hanya akan melihat munculnya konsep negara hukum formal dan negara hukum material.

1. Negara Hukum Formal⁸⁾

Tumbangannya absolutisme raja di Eropa, pada abad pertengahan, berawal dari munculnya renaissance, yakni suatu aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno, dan munculnya sekularisasi, yakni pemisahan yang tegas soal-soal keagamaan dan keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan⁹⁾. Dua gejala ini yang kemudian menghantarkan bangsa Eropa Barat memasuki masa aufklarung (abad pencerahan). Bangsa Eropa berusaha melepaskan diri dari belenggu dark age (abad kegelapan) akibat dominasi raja dan gereja. Pada masa ini, kehidupan sosial dan spiritual dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan dalam kehidupan politik

4). Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Cetakan Keempat, 1986, hal. 19.

5). James Madison, *Sistim Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta, Cetakan Pertama, 1995, hal. 55.

6). Bertrand Russell, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia.

7). Lihat misalnya pada: Tahir Azhari, *op.cit*, Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedua, 1988.

8). Ada keragaman istilah tentang nrgara hukum ini. Untuk negara hukum formal, istilah lainnya adalah negara hukum klasik, negara hukum statis, negara liberal, bahkan disebut pula dengan *nachtwachterstaat* atau negara peronda. Arief Budiman menyebut dengan istilah negara pluralisme, negara yang tidak mandiri yang hanya bertindak sebagai penyangkal berbagai keinginan dari dalam masyarakatnya. Arief Budiman, "Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasilnya", *Majalah Prisma* No. 7 Tahun 1982.

9). Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan Keenam, 1992, Hal. 55.

dikuasai oleh raja yang absolut. Imbas dari aufklarung adalah munculnya kesadaran baru dalam kehidupan politik yang berupa kecaman-kecaman terhadap absolutisme raja.

Kecaman terhadap absolutisme raja didasarkan pada kontrak sosial yang bertumpu pada hukum alam (Natural Law). Diasumsikan bahwa hukum alam ini mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku bagi semua orang baik raja maupun rakyat jelata.

Absolutisme raja, yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga, pada gilirannya harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan ini dilakukan dengan cara pemisahan kekuasaan-kekuasaan negara dan pembatasan aktifitas-aktifitas pemerintah. Gagasan pembatasan kekuasaan negara inilah yang merupakan cikal bakal munculnya negara hukum.

Konsep negara hukum dari wilayah Kontinental, dikemukakan oleh Freidrich Julius Stahl yang memperoleh ilmu filsafatnya dari filsuf idealis Jerman yang tersohor, Immanuel Kant. Stahl menggunakan istilah *rechtstaat*. Sedangkan dari wilayah Anglo Sakson, dikemukakan oleh Albert Vann Dicey yang menggunakan istilah *rule of law*¹⁰⁾. Rumusan negara hukum dari dua pemikir ini hanya bersifat yuridis dan dalam batas-batas yang sempit. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka merumuskan gagasannya ketika liberalisme klasik

masih sangat dominan. Dominasi liberalisme klasik ini terlihat dari suatu asumsi bahwa negara dan pemerintahannya tidak boleh mencampuri urusan warga negaranya. Liberalisme menyangkal bahwa negara bertujuan untuk menjamin kesejahteraan umum¹¹⁾. Tegasnya, pemerintah bertugas untuk memepertahankan *staatsonthouding*, yakni prinsip pemisahan negara dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

Konsepsi negara hukum formal yang sempit ini tampak lebih transparan lagi dengan dianutnya dalil; "The least goverment is the best goverment" dalam kehidupan politik dan sosial, yang berarti; "pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik", dan dalil; "Laissez faire, laissez aller" dalam kehidupan ekonomi, yang berarti; "kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat¹²⁾". Dalil ekonomi ini, menurut Fachry Ali merupakan tipe utama dari idiologi kapitalisme. Dari sini kita melihat bahwa gagasan negara hukum dan ideologi kapitalisme¹³⁾ mempunyai akar yang sama, falsafah individualisme, sehingga kelak, peraturan perundangan yang lahirpun bermuansa falsafah ini, lebih mementingkan hak individu, terutama para kapitalis, daripada hak komunal.

10). Unsur-unsur *Rechtstaat* dari Stahl adalah: (a) hak-hak asasi manusia; (b) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (c) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; (d) peradilan administrasi dalam perselisihan. Sedangkan unsur-unsur *Rule of Law* dari Dicey adalah: (a) Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (b) kedudukan yang sama didepan hukum, hal berlaku baik bagi pejabat maupun rakyat; (c) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

11). Frans Magnis Suseno, *op.cit*, hal. 319.

12). Miriam Budiardjo, *op.cit*, Hal. 58.

13). Fachry Ali, *Islam Idiologi Dunia dan Dominasi Struktural*, Mizan, Bandung, Cetakan Kedua, 1984, hal. 23.

Dalam prakteknya, negara hukum formal menciptakan suatu kondisi, dimana tugas ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni para kapitalis. Kelompok "ruling class" ini merupakan kelompok eksklusif yang memiliki hak-hak *prevelege*¹⁴⁾. Keadaan seperti ini jelas tidak menguntungkan, bahkan merugikan beberapa penduduk, terutama kaum buruh¹⁵⁾.

Dalam perkembangannya sejarah membuktikan bahwa dalil-dalil tersebut di atas tidak tahan uji. Segera setelah Perang Dunia II usai, terjadi perubahan-perubahan sosial ekonomi yang cukup besar, disebabkan pesatnya industrialisasi, terutama pada negara-negara yang kalah perang. Di samping itu, juga tersebar-paham sosialisme yang menginginkan kesamarataan dalam pembagian kekayaan negara. Bahkan dalil ekonomi kapitalisme tadi, membawa akibat yang cukup fatal; lumpuhnya ekonomi negara, bersamaan dengan bertumpuknya kekayaan pada para kapitalis, yang kemudian memunculkan kecemburuan sosial, sehingga kerusuhan sosialpun tak terelakkan.

Dillhami oleh fakta sosial dan ekonomi yang demikian, akhirnya para pemikir menegok kembali pada konsep perekonomian yang pernah berkembang di Inggris, yaitu *merkantilisme* suatu doktrin yang menyatakan bahwa negara mempunyai hak dan kewajiban, baik untuk

mengatur maupun melindungi usaha-usaha pribadi, untuk kepentingan kekuasaan dan kejayaan negara¹⁶⁾. Hal ini berarti, kekuasaan pemerintah yang sempit dan terbatas harus ditinjau kembali, artinya untuk dapat melaksanakan ekonomi merkantilisme, kepada pemerintah harus diberi kekuasaan untuk bertindak secara luas.

2. Negara Hukum Material¹⁷⁾

Gagasan negara hukum material atau welfare state mungkin tidak muncul, bila konsep negara hukum formal tidak membawa akibat yang fatal bagi kehidupan sosial dan ekonomi. Gagasan welfare state muncul dari asumsi bahwa negara harus bertanggungjawab terhadap kesejahteraan warganya. Konsep negara ini lahir sebagai pemcerminan kemenangan perjuangan kaum buruh dan dinamika demokratisasi kekuatan politik¹⁸⁾.

Konsep welfare state dicetuskan pertama kali, pada tahun 1938, oleh Beveridge, seorang anggota Parlemen Inggris dari Partai Buruh. Menurut Beveridge, welfare state harus memiliki program antara lain :

- pemeratakan pendapatan masyarakat;
- usaha kesejahteraan sosial bagi masyarakat, yang dimulai semenjak manusia lahir sampai meninggal;
- mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya;

14). Utrecht, *Op.cit*, hal. 26.

15). J.J. Von Schmid, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum dalam Abad Kesembilanbelas*, Erlangga, Jakarta, Cetakan Ketiga, 1979, hal. 149.

16). Fachry Ali, *Op.cit*, hal. 24.

17). Istilah lain yang digunakan untuk negara jenis ini adalah negara hukum moderen, negara kesejahteraan, negara hukum dinamis, dan welfare state.

18). Frans Magnis Suseno, *Op. cit*, hal. 312.

- pengawasan terhadap upah yang harus dilaksanakan oleh pemerintah;
- memperluas usaha dalam bidang pendidikan bagi masyarakat, baik pendidikan formal maupun pendidikan informal¹⁹⁾.

Pada awal kelahirannya, konsep welfare state yang ditawarkan Beveridge, lebih berdimensi ekonomi ketimbang politik, dan dalam perkembangannya, konsep negara ini ternyata dapat diterima oleh kebanyakan negara-negara di belahan dunia, walaupun, seperti di Belanda sendiri, tidak langsung aplikatif karena dianggap terlampau mahal untuk dilaksanakan pada masa itu²⁰⁾.

Tipe utama dari welfare state adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan *bestuurzorg* atau *servis public*, yakni penyelenggaraan kepentingan umum²¹⁾, untuk itu, pemerintah harus melepaskan diri dari bingkai hukum formal yang kaku, pemerintah harus diberi kewenangan yang luas sehingga dapat melakukan aktifitasnya dengan leluasa. Pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah dikenal dengan istilah *freies Ermessen* atau *pouvoir discretionaire*, yang secara sederhana diartikan sebagai "kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial²²⁾", atau kewenangan yang sah

untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum²³⁾.

Penyelenggaraan pemerintahan pada welfare state, melalui lembaga *freies Ermessen*, mengakibatkan terjadinya pergeseran sebagian kekuasaan antar lembaga negara, yakni supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif. Konsekuensi aktifitas pemerintah untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, sebagai implikasi dari *freies Ermessen*, sudah barang tentu pemerintah memerlukan fungsi legislatif²⁴⁾.

Tidak dapat disangkal, bahwa *freies Ermessen* merupakan suatu kehárusan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan dan merealisasikan kesejahteraan masyarakat, melakukan fungsi *bestuurzorg*. Akan tetapi, pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah bukannya tanpa resiko. Dapat terjadi, karena intennya kegiatan pemerintah di tengah masyarakat, benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat mudah terjadi.

Luasnya kekuasaan pemerintah, melalui *freies Ermessen*, dapat menimbulkan kesewenangan yang merugikan masyarakat. Perilaku pemerintah yang merugikan ini dapat berupa; perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheid daad*),

19). Muchsan, Pembatasan Kekuasaan Negara dalam Negara Kesejahteraan, Makalah pada Seminar Nasional Hukum dan Kekuasaan (30 Tahun Supersemar), Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hal. 1.

20). Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, Cetakan Pertama, 1987, hal. 77.

21). Utrecht, Op.cit, hal. 29.

22). Ibid., hal. 30 - 31.

23). SF. Marbun dan Moch. Mahfud, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1987, hal. 46.

24). Utrecht, Op.cit, hal. 31 - 32.

25). Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985, hal. 238.

penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), atau sewenang-wenang (*willekeur* atau *abus de droit*²⁶⁾). Bila kesewenangan semacam ini kerap terjadi di tengah masyarakat, menjadi kenyataanlah apa yang pernah diingatkan Lord Acton "Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely". atau tamsil Konfusius, seperti tersebut di atas, bahwa pemerintah yang menindas lebih kejam dan menakutkan daripada seekor binatang buas. Untuk menghindari hal-hal demikian, lebih tegas lagi, untuk mencegah timbulnya negara organis²⁶⁾, maka perlu adanya pembatasan kekuasaan.

PEMBATASAN KEKUASAAN PEMERINTAH

Bila negara hukum disebut, paling tidak, di dalamnya akan terkandung ciri-ciri sebagai berikut; (a) kekuasaannya dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, (b) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif, (c) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia, (d) adanya pembagian kekuasaan²⁷⁾. Dari ciri-ciri

negara hukum ini tersirat sejumlah pembatasan terhadap perilaku pemerintah.

Ketika pemerintah akan melakukan aktifitasnya, meskipun dengan menggunakan *freies Ermessen*, pemerintah dibatasi oleh aturan hukum. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, aktifitas pemerintah harus berdasarkan pada asas legalitas²⁸⁾ atau asas *wetmatigheid van het bestuur*, yakni asas yang menyebutkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, maka pemerintah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan aktifitas, pemerintah tidak dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya²⁹⁾. Semua kewenangan yang ada pada pemerintah harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar atau pada peraturan perundang-undangan lainnya³⁰⁾.

Aktifitas pemerintah di samping harus didasarkan pada asas legalitas, menurut Prajudi Atmosudirdjo³¹⁾, juga harus didasarkan pada asas yuridiktas, yakni tindakan pemerintah tidak boleh

- 26). Negara organis adalah negara yang mempunyai kemampuan dan memiliki kepentingan sendiri, seperti seorang individu. Moch Machfud menyebutnya sebagai negara yang mandiri, berlandaskan otoriter meskipun secara teoritis dikatakan bahwa negara bertujuan menjamin kepentingan umum. Dalam negara organis semua kebijaksanaan negara dibuat atas inisiatif dan dimaksudkan untuk melaksanakan kepentingan negara. (Moch. Machfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1993, hal. 9.)
- 27). Frans Magnis Suseno, *op.cit*, hal. 298.
- 28). Asa Legalitas dikenal pula dalam Hukum Pidana dengan arti; "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali telah ada aturan pidana dalam perundang-undangan, sebelum perbuatan dilakukan. Asa Legalitas ini semula hanya berkaitan dengan pajak, yakni sebagai upaya untuk membatasi kesewenangan raja dalam memungut pajak terhadap rakyat.
- 29). Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku 1, Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Keempat, 1993, hal. 83. Lihat pula Belfante, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bina Cipta, Jakarta, Cetakan Pertama, 1983, hal. 7 - 8.
- 30). Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-Pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Universitas Diponegoro, Semarang, Cetakan Pertama, 1991, hal. 28.
- 31). Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Keempat, 1981, hal. 30.

melanggar hukum (*onrechtmatigheid*). Selain itu, tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behorlijk bestuur*³²). Lebih spesifik lagi, menurut Sjachran Basah, pelaksanaan pemerintahan dengan *freies Ermessen* harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum³³.

Pembatasan kekuasaan lainnya adalah melalui pembagian kekuasaan. Pendistribusian kekuasaan negara, yang merupakan inti demokrasi, akan menciptakan suatu kemungkinan adanya keseimbangan, tercipta suasana saling koreksi antar lembaga. Dengan cara ini, kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan, tirani.

Akan tetapi, pembatasan-pembatasan kekuasaan tersebut menjadi tidak relevan bila tanpa ditopang oleh lembaga peradilan yang efektif, terutama lembaga peradilan administrasi, peradilan yang secara khusus menangani sengketa antara pemerintah dengan rakyat. Bila konsep ideal ini dapat terealisasi dengan sempurna, maka hak asasi manusia dengan sendirinya akan terjamin. Sampai di sini kita patut mencatat, bahwa argumen tentang pembatasan kekuasaan melalui aturan-aturan hukum yang berlaku, terkesan menciptakan suatu

kondisi dimana aktifitas pemerintah terpasung kaku oleh aturan-aturan itu. Akan tetapi, aturan-aturan hukum itu tidak diciptakan demi pembatasan-pembatasan itu sendiri, melainkan untuk mencapai nilai-nilai etis yang hendak direalisasikan melalui aturan-aturan itu. Sarana memang penting, akan tetapi pencapaian tujuan jauh lebih penting. Aturan-aturan hukum penting, tetapi keadilan jauh lebih penting, karena keadilan merupakan dambaan semua orang.

Dalam kondisi yang demikian, pemerintah dapat melakukan aktifitasnya dalam bingkai yang jelas dan arah yang tegas, sementara hak-hak masyarakat juga dapat terealisasi dengan tidak terciptanya dominasi salah satu pihak, semuanya tunduk di bawah satu atap; hukum yang adil. Menurut Sjachran Basah, Hukum Administrasi Negara mengarahkan pada terciptanya kondisi yang memungkinkan administrasi negara (pemerintah) untuk menjalankan fungsinya, dan pada saat yang bersamaan, melindungi administrasi negara itu sendiri³⁴). Bila suasana ideal ini terwujud, maka pertanyaan problematis tentang; negarakah yang menguasai masyarakat, atau

32). Asas-asas ini pertama kali dikemukakan oleh Komisi de Monchy di Netherland, sebagai reaksi atas keprihatinan terhadap aktifitas pemerintah yang luas. Terdapat sebelas asas, yakni; asa kepastian hukum, asas keseimbangan, asas kesamaan dalam mengambil keputusan, asas bertindak cermat/seksama, asas motivasi, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas permainan yang layak, asas pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan, asas keadilan, asas meniadakan akibat keputusan yang batal, dan asas perlindungan cara hidup pribadi. Oleh Koentjoro Purbopranoto ditambah dua asas lagi, yakni asas kebijaksanaan, dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. (Lihat Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975, hal. 27 - 30. Lihat pula SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1988).

33). Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 3 - 4.

34). *Ibid*, hal. 5 - 6.

masyarakat yang menguasai negara, menjadi tidak relevan.

Pada akhirnya, di dalam praktek, negara hukum hanya bisa tegak jika mendapat dukungan sukarela dari rakyat, dan dijalankan oleh para penyelenggara negara yang memiliki komitmen untuk menopang terealisasinya keadilan di tengah masyarakat.

PENUTUP

Dibanding pada negara hukum formal, pada negara hukum material aktifitas pemerintah menjadi lebih luas. Pemerintah, melalui *freies Ermessen*, memiliki kewenangan dan kemerdekaan yang luas untuk terlibat aktif dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat dalam upaya merealisasikan fungsi *bestuurzorg*. Agar aktifitas pemerintah ini tidak menjurus kepada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheid daad*), penyalahgunaan wewenang (*detournemen de pouvoir*), dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), maka perlu dibatasi.

Pembatasan kekuasaan pemerintah ditempuh dengan beberapa cara, yakni ;

1. melalui pembagian kekuasaan negara sehingga tidak bertumpuk pada satu tangan, yang dapat menimbulkan tirani.
2. aktifitas pemerintah harus berdasarkan pada asas legalitas dan asas yuridikitas.
3. aktifitas pemerintah tidak boleh bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen behorlijk van bestuur*).
4. mengupayakan agar lembaga peradilan, terutama peradilan administrasi, berperan secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Aly, Fachri, *Islam Idiologi Dunia dan Dominasi Struktural*, Mizan, Bandung, Cetakan Kedua, 1984.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Keempat, 1984.
- Azhari, Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, Cetakan Pertama, 1992.
- Belifante, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bina Cipta, Jakarta, Cetakan Pertama, 1983.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan Keenam, 1992.
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- _____, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, Cetakan Ketiga, 1983.
- Huijber, Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, Cetakan Kelima, 1988.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Keempat, 1993.
- J.J. von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Erlangga, Jakarta, Cetakan Ketiga, 1979.

- Lijphart, Arend, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Rajawali, Jakarta, Cetakan Pertama, 1995.
- Mahfud, Moch., *Demokrasi dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Petama, 1993.
- M. Hadjon, Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, Cetakan Pertama, 1987.
- Purbopranoto, Koentjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975.
- Russel, Betrand, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Cetakan Pertama, 1988.
- SF. Marbun dan Moch. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1987.
- Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Universitas Diponegoro, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan Pertama, 1991.
- Suseno, Frans Magnis, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan*, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan Kedua, 1988.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, Cetakan Keempat, 1986.

*) Ridwan, SH, adalah alumnus FH. Uil Yogyakarta, kini menjadi dosen tetap di FH. Uil Yogyakarta.