

KONSEP RECHTSSTAAT DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA (KAJIAN TERHADAP PENDAPAT M.T. AZHARI)

Bagio Kadaryanto

Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning
Jl. Yos Sudarso KM. 8 Rumbay, 28264, Pekanbaru Riau

Abstract: Discussion of the state law has had a long route in the ideal level, ranging from Ancient Greece to the modern age. However, its implementation in each country is different, although by and large have been grouped in the class of Anglo-Saxon and Continental Europe. Particularly in Indonesia, according to the view Azhari, the state law (rechtsstaat), although not much different from the two groups, but the laws of Indonesia, more specifically, the law states that based on the Pancasila, in which the values found in a the precepts Pancasila is placed as a foundation to run the government based on law.

Keywords: the state law, the precepts Pancasila, Indonesian law states.

Abstrak: Pembahasan hukum negara telah memiliki rute yang panjang di tingkat yang ideal, mulai dari Yunani Kuno ke zaman modern. Namun, implementasinya di setiap negara berbeda, meskipun pada umumnya telah dikelompokkan dalam kelas Anglo-Saxon dan Benua Eropa. Khususnya di Indonesia, menurut pandangan Azhari, hukum negara (rechtsstaat), meskipun tidak banyak berbeda dari dua kelompok, tetapi hukum Indonesia, lebih khusus, negara hukum yang berdasarkan Pancasila, di mana nilai-nilai yang ditemukan di a sila Pancasila ditempatkan sebagai landasan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum.

Kata Kunci: hukum negara, sila Pancasila, negara hukum Indonesia.

Pendahuluan

Diskusi mengenai negara hukum telah merupakan suatu diskusi panjang dalam sejarah peradaban umat manusia. Karena ribuan tahun yang lalu diskusi ini telah ada dalam gagasan umat manusia dalam kaitannya membentuk suatu negara yang ideal, meskipun dalam formatnya yang masih sangat sederhana. Para filosof Yunani misalnya, sejak kira-kira abad V sebelum Masehi, telah menggagas cita-cita negara hukum yang ideal, di mana pada waktu itu lebih dikenal sebagai negara polis.¹ Tentunya dalam hal ini, sudah tidak asing lagi bagi kita seperti nama Plato (429-347 SM), Aristoteles (384 SM) dan sebagainya. Semua filosof

¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 21.

itu telah berupaya untuk menemukan suatu bentuk negara yang ideal bagi kehidupan ummat manusia.

Pada perkembangan selanjutnya diskusi tersebut terus berkembang, tak kurang dari sebelumnya, nama-nama besar telah lahir untuk membahas masalah apa yang disebut dengan suatu negara hukum. Di antaranya Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632), Montesquieu (1689), dan J.J. Rousseau (1712).

Hanya saja istilah negara polis sebagai suatu bentuk negara hukum yang digunakan pada zaman filosof Yunani, telah berganti menjadi istilah baru sesuai dengan area lahirnya perkembangan tersebut. Dalam area Eropa Kontinental, pembicaraan mengenai negara hukum seringkali didentikkan dengan istilah *rechtsstaat*, sedangkan pada penganut paham Anglo Saxon digunakan istilah *rule of law*. Kedua istilah tersebut, meskipun memiliki sistem pelaksanaan yang sedikit berbeda, namun pada intinya sama, yakni berupaya memandang suatu negara di mana penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan atas hukum.

Dalam tulisan pendek ini, pendekatannya akan dilakukan melalui istilah *rechtsstaat* saja. Hal itu dilakukan mengingat bahwa bangsa Indonesia melalui Penjelasan UUD 1945 telah mencantumkan istilah *rechtsstaat* itu sendiri. Tetapi seberapa jauh pemahaman konsep tersebut di Indonesia, maka tulisan ini akan mengkaji pemikiran Azhari berkaitan dengan hal tersebut, yang diuraikannya lewat buku *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, yang diterbitkan oleh UI-Press tahun 1995. Kajian Azhari tersebut sebenarnya menggunakan UUD 1945 sebelum amandemen, namun secara substansial kajiannya masih relevan dengan UUD 1945 setelah amandemen.

Sejarah Perkembangan Pemikiran Konsep Negara Hukum

Di atas telah disinggung bahwa pemikiran tentang negara hukum ini telah mengalami rute perjalanan yang panjang, karena pemikiran mengenai hal tersebut, sejauh yang dapat digali secara historis,² telah dimulai sekitar abad V sebelum

² Secara historis dapat ditemukan beberapa karya para filosof Yunani sekitar dalam abad tersebut yang cukup terkenal dalam membahas konsep negara hukum, di antaranya *Politeia* (The Republic), *Politicos* (The Stateman) dan *Nomoi* (The Law) yang ditulis oleh Plato, dan *Politica* oleh Arisoteles.

Masehi. Ketika itu kehidupan masyarakat yang sedikit lebih maju dari masa sebelumnya, telah melahirkan para filosof brilian yang berupaya menemukan hakikat kebenaran dan arti kehidupan manusia itu sendiri. Lewat filosof-filosof tersebut akhirnya lahirlah berbagai gagasan ideal, dan salah satu di antaranya gagasan tentang cita negara hukum.

Plato (429-347 SM) misalnya, lewat karya-karyanya (*Politeia*, *Politicos* dan *Nomoi*), telah mencoba memformulasikan bagaimana bentuk suatu negara yang dianggap ideal. Dalam *Politeia*, Plato berpendapat bahwa suatu negara yang ideal harus menempatkan segala aspek penghidupan perorangan berada di bawah pengawasan hukum. Karena menurutnya, hukum adalah aliran emas, penjelmaan dari *right reasoning* (berfikir secara benar).³ Meskipun dalam hal ini ia belum memberikan pengertian yang jelas mengenai konsep negara hukum lewat penjelmaan *right reasoning* itu. Namun pada hari tuanya lewat buku *Nomoi*, ia dengan tegas berpendapat bahwa adanya peraturan-peraturan hukum dalam sebuah negara menjadi suatu keharusan, sehingga dalam *Nomoi* tersebut dijelaskan secara rinci mengenai hal-hal yang diatur oleh hukum.⁴ Lewat pemikiran Plato tersebut dapat dipahami bahwa konsep negara hukum yang ideal itu adalah suatu negara di mana penyelenggaraan pemerintahannya diatur berdasarkan hukum.

Konsep negara hukum Plato (lewat *Nomoi*) itu kemudian dilanjutkan lagi oleh muridnya yang bernama Aristoteles (lahir 384 SM). Dalam karyanya *Politica* buku IV (baru ditemukan tahun 1891), Aristoteles telah memperkenalkan keharusan adanya konstitusi dan kedaulatan hukum (*rechtssouvereniteit*) dalam suatu negara. Berkenaan dengan konstitusi tersebut, sebagaimana yang dikutip Azhari, Aristoteles mengatakan:

“Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut”.⁵

³ Soetiksno, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 13

⁴ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 12.

⁵ *Ibid.*, hlm. 21

Lebih lanjut Aristoteles berpendapat bahwa adanya suatu pemerintahan yang berlandaskan konstitusi akan terlihat dari tiga unsur, yaitu adanya pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, adanya pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan atas ketentuan-ketentuan umum dan bukan dibuat secara semena-mena, dan adanya pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat dan bukan atas paksaan-tekanan.⁶

Kedua filosof tersebut merupakan bagian dari sampel yang dapat dikaji bahwa diskusi mengenai negara hukum telah berada dalam usia yang sangat panjang. Namun pada masa berkembangnya filsafat Yunani, konsep negara hukum tidaklah serinci pemahaman yang ada pada perkembangan abad berikutnya, karena konsep tentang negara hukum yang dikemukakan para filosof Yunani itu baru sebatas wacana pemikiran. Dengan demikian berarti konsep negara hukum yang dimaksud masih berada dalam tahap idealisme para filosof itu sendiri yang diharapkan dapat memberikan nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan. Oleh karena itulah maka negara hukum yang berkembang pada masa filsafat Yunani tersebut lebih tepat dikatakan sebagai cita negara hukum, yang lebih didasari oleh fenomena kehidupan bernegara pada waktu itu dan upaya menemukan hakikat kebenaran itu sendiri.

Konsep negara hukum yang disampaikan lewat cita negara hukum filosof Yunani tersebut lama berada dalam kondisi pasang surut, seiring dengan ditaklukkannya Yunani oleh bangsa Romawi pada tahun 146 SM sampai masa Renaissance yang dimulai abad XIV M. Dalam kurun waktu tersebut, yang terjadi adalah suatu bentuk pergulatan sengit antara pengaruh gereja dan kerajaan serta peperangan antar berbagai kerajaan. Kemudian baru sekitar awal abad XVII M, pemikiran atau konsep tentang negara hukum muncul kembali di Barat.

Namun sebelum melihat perkembangan konsep negara hukum tersebut, lebih dahulu dilihat bagaimana pemikiran beberapa tokoh sebelum lahirnya konsep negara hukum tersebut, antara lain Niccolo Machiavelli (lahir 1469), Shang Yang dan Thomas Hobbes (1588-1679).

⁶ *Ibid.*

Machiavelli lahir pada waktu bangsa Italia berada dalam konflik yang berkepanjangan, terjadinya peperangan antar kerajaan, perebutan kekuasaan dan sebagainya. Dengan kondisi yang demikian maka Machivelli berkeinginan untuk menyatukan kembali bangsa Italia sekaligus menyelesaikan konflik yang terjadi menuju bangsa Italia yang besar. Oleh karena itu, dalam karyanya berjudul *Il Principe*, ia berpendapat bahwa untuk mempersatukan bangsa Italia harus ada seorang pemimpin (raja) yang dapat memperbesar dan mempertahankan kekuasaan, meskipun dalam melakukan upaya tersebut harus mengenyampingkan nilai-nilai moral dan kesusilaan. Seorang pemimpin (raja) harus menjadi kancil dan singa, menjadi kancil untuk mengenali perangkap dan menjadi singa untuk menakuti serigala.⁷ Dengan demikian menurut Machiavelli bahwa guna terpaksa mencapai tujuan negara maka tindakan-tindakan moral atau asusila pun dapat dibenarkan.

Sebagaimana kondisi yang terjadi di Italia, maka di negara China pun tak jauh berbeda. Kondisi di China yang tidak kondusif tersebut telah mendorong lahirnya seorang pemikir yang bernama Shang Yang (Shang adalah nama daerahnya), yang juga sebagai salah seorang menteri negara China pada waktu itu. Menurut Shang Yang, dalam kondisi negara yang mengalami konflik yang berkepanjangan sangat diperlukan adanya seorang penguasa yang kuat yang dapat menaklukkan semua kerajaan, panglima serta wilayah kekuasaan para pemberontak tersebut. Karena apabila ingin memiliki negara yang kuat dan berwibawa, maka rakyatnya harus lemah dan miskin.⁸ Pemikiran Shang Yang tersebut bermaksud untuk menciptakan suatu negara yang kuat, yang tidak lain dilakukan dengan cara memperlemah posisi rakyat. Jika rakyat berada pada posisi lemah maka ketergantungannya kepada negara menjadi besar, pada saat itulah negara dapat memberlakukan berbagai kebijakannya sesuai dengan tujuan negara.

Perang saudara dan berbagai kondisi konflik juga terjadi di Inggris sebelum abad XVII M. Perang dan berbagai kondisi konflik itu tidak jarang berakhir dengan berbagai pelanggaran hak-hak kemanusiaan. Thomas Hobbes

⁷ *Ibid*, hlm. 22

⁸ *Ibid*, hlm. 23

menggambarkan kondisi yang kacau tersebut dengan kondisi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi sarigala bagi yang lain) dan *bellum omnium contra omnes* (perang antara manusia yang satu dengan yang lain). Kondisi tersebut melahirkan rasa takut dan kekuatiran yang mendalam bagi manusia, dan untuk menghindarkan hal tersebut maka harus ada suatu ikatan pemerintahan yang disebut *Gezag* melalui suatu perjanjian yang dikenal dengan *social contract*.⁹

Menurut Hobbes, lewat perjanjian masyarakat (*social contract*) itu, kekuasaan diserahkan rakyat kepada penerima kuasa (raja) untuk menjalankan pemerintahan. Karena kekuasaan telah diserahkan kepada raja, maka jadilah semua kekuasaan terpusat di tangan raja dan tidak dibagi-bagi lagi.¹⁰ Dengan kata lain bahwa raja adalah pemilik kedaulatan absolut, setelah kedaulatan tersebut diserahkan oleh rakyat seluruhnya melalui kontrak sosial.

Lewat pemikiran-pemikiran tersebut, baik menurut Machiavelli, Shang Yang maupun Thomas Hobbes, terungkap bahwa latar belakang pemikiran mereka karena adanya berbagai kondisi yang tidak stabil dalam negara yang bersangkutan sendiri sebelumnya. Namun pemikiran yang diberikan mereka akhirnya justru cenderung melahirkan suatu kenyataan bahwa pemerintahan yang terwujud adalah pemerintahan yang absolut. Di mana raja-raja yang kuat akan memiliki kedaulatan absolut tanpa ada mekanisme pengontrolnya.

Kondisi tersebut ternyata tidak selamanya dapat diberlakukan secara baik, oleh karena tidak adanya suatu mekanisme pengontrol kekuasaan pemerintah (raja) secara jelas. Dengan demikian, lalu kemudian timbul suatu keinginan untuk kembali membatasi kekuasaan pemerintah (raja), sehingga lahirlah suatu gagasan tentang pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan. Keinginan atau gagasan itulah menurut Azhari yang merupakan janin bagi konsep negara hukum sekitar abad XVII M.¹¹ Adapun tokoh-tokoh penggagas konsep negara hukum ini ialah John Locke (1632-1704), Montesquieu (lahir 1689) dan J.J. Rousseau (lahir 1712).

⁹ Dalam karangan-karangannya "De Give" dan "Leviathan" hal itu diuraikan palingterang dan paling konsekuen oleh otak logis Hobbes. Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 16.

¹⁰ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 24.

¹¹ *Ibid*

John Locke misalnya, telah memberikan pengaruh besar terhadap pemikiran negara hukum setelah abad XVII M. Lewat karyanya yang terkenal yaitu *Two Treaties on Civil Government*, ia banyak mengemukakan teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan, hak-hak azazi dan sebagainya.¹² Sedangkan mengenai tugas negara, sebagaimana yang dikutip Azhari, Locke berpendapat:

“Negara secara alamiah diatur oleh hukum alam yang harus dipatuhi oleh setiap orang sebagai hukum, memberi arahan dalam kehidupan manusia di mana setiap orang mempunyai kebebasan dan persamaan, tidak seorang pun boleh mengganggu kehidupan, kemerdekaan atau memenjarakan orang lain”.¹³

Inti dari buah pikiran Locke tersebut, antara lain meliputi bahwa adanya penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas hukum karena hukum berada pada posisi yang supreme, adanya pemisahan kekuasaan, dan adanya hukum yang menjamin terhadap hak-hak azazi kemanusiaan. Dengan pemikiran-pemikiran tersebut, maka Locke tidak langsung menghabisi kekuasaan yang berada pada pihak pemerintah (raja) sebelumnya, melainkan hanya berusaha untuk mengurangi kekuasaan absolut sebelumnya. Oleh karena itu Locke dianggap berhasil dalam menjembatani pemikiran tentang negara dan hukum sebelumnya (sebelum abad XVII) dengan pemikiran negara hukum abad XVIII M.¹⁴

Selain Locke, Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis dipandang sangat berjasa dalam memunculkan konsep negara hukum. Dengan bukunya berjudul *L'Esprit des Lois* (jiwa dari undang-undang) yang terbit pada tahun 1748, Montesquieu seperti halnya Locke mengemukakan suatu pembagian kekuasaan (fungsi) negara ke dalam tiga macam kekuasaan yang agak berbeda dengan teori Locke. Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang)

¹²Dalam bukunya itu John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksanaan undang-undang atau pemerintah) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 42.

¹³ Azhari, *Op.Cit.*, hlm. 25

¹⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 106

dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).¹⁵

Berkaitan dengan gagasan tentang negara hukum, maka menurut Montesquieu negara hukum itu tercermin dari adanya pemisahan kekuasaan negara dalam tiga organ kekuasaan, yang satu sama lainnya berada pada posisi seimbang, guna menjamin kebebasan warga dan menghindari terjadinya kekuasaan pemerintah yang absolut.¹⁶

J.J. Rousseau (lahir 1712) adalah generasi yang datang kemudian setelah Locke dan Montesquieu, yang dianggap cukup memberikan andil besar mengenai gagasan negara hukum. Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764), ia berpendapat bahwa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian masyarakat ini hanya berbentuk *pactum unionis* yaitu di mana adanya penyerahan dari rakyat secara individu kepada rakyat secara keseluruhan. Ia menambahkan bahwa untuk membentuk persatuan rakyat harus dengan suara bulat (*volente de tout*), tetapi untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*volente generate*) saja.¹⁷

Pemikiran Rousseau tersebut secara jelas dapat dipahami bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat, atau dengan kata lain rakyatlah yang berdaulat. Oleh karena itu beliau diberi gelar Bapak Teori Kedaulatan Rakyat.¹⁸ Pemikiran Rousseau berbeda dengan Hobbes dan Locke, karena menurut kedua pemikir sebelumnya itu, bahwa dalam suatu negara harus ada penyerahan seluruh kekuasaan dari rakyat kepada negara, meskipun dalam penyerahan kepada negara itu ada sedikit perbedaan antara Hobbes dengan Locke.

Melalui uraian-uraian di atas dapat dipahami bahwa cita negara hukum tersebut telah dimulai sejak zaman Yunani Kuno sekitar abad V SM, tepatnya di saat perkembangan kehidupan filsafat mengalami puncaknya. Ketika itu paling

¹⁵ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, hlm.. 24

¹⁶ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 29

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 29-30

¹⁸ *Ibid.*

tidak dikenal dua orang filosof yang cukup gemilang dengan ide-idenya bagi perkembangan peradaban umat manusia berikutnya, kedua filosof itu adalah Plato dan Aristoteles. Baik Plato maupun Aristoteles, merupakan penggagas pemikiran tentang negara ideal, yakni suatu negara yang diatur dan diperintah berdasarkan hukum. Cita negara hukum tersebut dalam waktu cukup lama dilupakan orang, hingga kemudian sekitar awal abad XVII M barulah diskusi mengenai cita negara hukum menghangat kembali. Sedikitnya tiga nama yang cukup dikenal sebagai penggagas kembali cita negara hukum, yaitu John Locke, Montesquieu dan J. J. Rousseau. Ketiga tokoh tersebut telah dianggap berhasil memberikan pemikiran tentang suatu negara hukum secara lebih rinci. Oleh karena itu, berawal dari konsep-konsep mereka yang pada masa berikutnya (sekitar abad XIX M) istilah negara hukum itu diperkenalkan di beberapa negara, khususnya negara-negara yang lebih dahulu mengalami perkembangan yang sangat maju.

Beberapa Aliran Mengenai Konsep Negara Hukum

1. Aliran Anglo Saxon

Lahirnya aliran Anglo Saxon ini kenyataannya lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan Montesquieu dan Rousseau. Karena manakala karya dari kedua pakar tersebut memberikan pengaruh yang besar bagi generasi sesudahnya, terutama dalam mengkritik perihal keabsolutan raja-raja di Perancis. Pengaruh tersebut akhirnya tidak jarang membuat raja untuk bertindak lain terhadap mereka, baik dipenjarakan maupun diasingkan keluar Perancis. Namun di tempat pengasingan (di luar Perancis) tersebut, malahan mereka lebih giat untuk menerbitkan kembali karya-karya pendahulu mereka, misalnya buku *L'Esprit des Lois* karya Montesquieu dan *Du Contract Social* karya Rousseau yang diterbitkan di London.¹⁹ Meskipun tidak secara langsung dapat mengubah bentuk penyelenggaraan kekuasaan di Inggris, tapi pengaruh tersebut tidak juga dapat dinapikan peranannya dalam perkembangan ketatanegaraan di negara itu.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 35

Di samping itu, persahabatan antara raja-raja Inggris dengan para bangsawan memang telah terbina lama, seperti halnya telah melahirkan kesepakatan Magna Charta pada tahun 1215.²⁰ Tetapi hubungan yang terjadi tidak dapat mengurangi keabsolutan raja dalam negara. Kondisi tersebut terus menciptakan kritikan-kritikan dari rakyat, terutama dilancarkan oleh kaum cendekiawan dan para pembayar pajak terbesar. Lewat kritikan tersebutlah akhirnya lambat laun dapat mengurangi keabsolutan raja dalam negara, dan secara nyata diakhiri dengan dibentuknya badan perwakilan rakyat sebagai fatner raja dalam menyelenggarakan kegiatan negara.²¹

Perjuangan panjang rakyat tersebut seterusnya memunculkan ide yang baik bagi Albert Venn Dicey unruk mengggagas bentuk negara hukum pada 1885. Lewat bukunya *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*.²² Dicey mengatakan bahwa ada tiga ciri negara hukum, yaitu adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum, adanya kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat biasa maupun pejabat, dan adanya penegasan serta perlindungan hak-hak manusia melalui konstitusi (*constitution based on individual rights and enforced by the courts*) dan keputusan-keputusan pengadilan.

Bentuk negara hukum yang dikemukakan Dicey tersebut memuat tiga unsur pokok, yaitu meletakkan supremasi hukum ada dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara. Kemudian untuk dapat supremasi hukum tersebut

²⁰ Magna Charta (Piagam Besar), yaitu suatu piagam yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris, bahwa Raja mengakui dan menjamin hak dan privileges bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 12

²¹ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 37

²² That rule of law, then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different poit of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of reguler law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary on the part of the government... It means again equality before the laws, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by the law courts... The rule of law, ... are not the source but the conception of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts. A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co. Limited, 1952), hlm. 202-203.

dilakukan, maka adanya kedudukan yang sama di depan hukum. Sedangkan pada unsur yang terakhir, Dicey menganggap bahwa jaminan terhadap hak-hak manusia bukan saja ditegaskan oleh konstitusi tetapi juga dapat dilakukan melalui keputusan pengadilan.

Konsep tentang negara hukum Dicey yang di Inggris lebih dikenal dengan sebutan *rule of law* tersebut, akhirnya mengilhami aliran penyelenggaraan pemerintahan di Inggris dan juga negara-negara yang memiliki hubungan historis yang erat dengannya, seperti halnya Amerika Serikat, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan negara-negara Anglo Saxon.

2. Aliran Eropa Kontinental

Sebagaimana dengan latar belakang lahirnya konsep negara hukum Anglo Saxon, maka lahirnya negara hukum aliran Eropa Kontinental juga tidak jauh berbeda, yaitu sebagai suatu upaya untuk mengurangi keabsolutan raja dalam negara. Untuk itu harus dilakukan suatu perjanjian masyarakat pada pihak raja, di mana rakyat memberikan kekuasaan pemerintahan, dan raja harus menjamin ketenteraman masyarakat. Upaya tersebut kemudian terkenal dengan istilah kontrak sosial (*social contract*) lewat tokoh-tokohnya seperti diuraikan di atas.

Tetapi agar tindakan sewenang-wenang dari penguasa tidak terulang lagi, maka kekuasaan yang diserahkan tersebut harus dipisah-pisahkan berdasarkan konstitusi, maka diadakanlah bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam pemerintahan negara. Dalam bentuk pemisahan kekuasaan ini, yang lebih dikenal dengan Trias Politica, kekuasaan negara harus dilaksanakan oleh tiga badan organisasi yang satu sama lain berbeda fungsinya secara terpisah, yaitu badan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), badan eksekutif (kekuasaan melaksanakan undang-undang atau pemerintahan) dan badan yudikatif (kekuasaan menegakkan dan menafsirkan undang-undang atau kekuasaan bidang peradilan).

Dengan bentuk tersebut, maka pihak raja hanya memegang kekuasaan menjalankan undang-undang saja. Raja tidak boleh mencampuri urusan lain, kecuali apa yang telah ditetapkan menjadi wewenangnya berdasarkan konstitusi.

Dalam kondisi itu pihak raja tak ubahnya seperti penjaga atau wasit dalam memenuhi kepentingan rakyatnya, oleh karenanya negara bentuk ini dikenal dengan sebutan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Sehingga pada waktu terkenallah suatu dalil *laissez faire, laissez aller* (biarkan berbuat, biarkan lewat). Dalih tersebut memunculkan anggapan bahwa keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing.²³

Tetapi dalam perkembangan selanjutnya, negara dalam bentuk tersebut dianggap terlalu liberal, oleh karena itu muncullah berbagai gagasan untuk memperbaikinya. Salah satu gagasan yang muncul tersebut adalah gagasan yang disampaikan oleh Friedrich Julius Stahl (seorang sarjana Jerman). Menurut Friedrich Julius Stahl negara hukum (*rechtsstaat*) harus memiliki ciri-ciri, yaitu adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.²⁴ Konsep negara hukum tersebut dianut oleh sebagian besar negara-negara Eropa (khususnya selain Inggris Raya), sehingga penganut aliran ini kemudian dikenal dengan sebutan aliran Eropa Kontinental, Benua Eropa, atau Eropa Daratan.

3. Konsep International Commission of Jurist

International Commission of Jurist pada dasarnya bukanlah suatu badan internasional yang berwenang untuk menentukan bagaimana bentuk penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Namun setidaknya dari berbagai rumusan yang dihasilkannya dapat menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Meskipun dalam hal ini tidak ada larangan bagi suatu negara untuk menentukan bentuk formal penyelenggaraan pemerintahannya, tetapi tetap tidak melupakan materi-materi yang dihasilkan melalui badan internasional tersebut. Tentunya jika materi-materi tersebut juga diabaikan, maka

²³ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 24.

²⁴ *Ibid.*

konsekuensinya negara yang bersangkutan akan mendapat pengucilan atau bentuk sanksi lain dalam pergaulan dunia internasional.

International Commission of Jurist telah beberapa kali mengadakan kongres guna membahas masalah-masalah tentang unsur-unsur suatu negara hukum. Guna untuk memperjelas hasil (*report*) dari kongres-kongres yang diadakan, maka dalam tulisan ini akan diketengahkan hasil yang dicapai dalam kongres di Athena tahun 1955 dan di Bangkok tahun 1965.

a. International Commission of Jurist 1955

Dalam pelaksanaan International Commission of Jurist di Athena tahun 1955, diputuskan bahwa persyaratan minimum untuk bentuk unsur-unsur negara hukum (*rule of law*), meliputi:

- 1) Keamanan pribadi harus dijamin. Artinya tak seorangpun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa suatu keputusan hakim atau maksud-maksud tertentu.
- 2) Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu daerah atau alat perlengkapan negara mengeluarkan peraturan untuk mengambil tindakan hak fundamental itu.
- 3) Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui semua media komunikasi, terutama pers.
- 4) Kehidupan pribadi orang harus tidak dapat dilanggar, rahasia surat-menyurat harus dijamin.
- 5) Kebebasan beragama harus dijamin.
- 6) Hak untuk mendapatkan pengajaran bagi siapa saja, tanpa diskriminasi.
- 7) Setiap orang berhak akan kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota suatu partai politik yang dipilihnya sendiri.
 - a) Setiap orang berhak mengambil bagian secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih di bidang kehidupan politik negaranya.
 - b) Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa.
 - c) Adanya kebebasan pengadilan dan jaminan tidak memihak merupakan kondisi yang tidak dapat ditiadakan dalam suatu negara merdeka dan demokratis .

- 8) Pengakuan terhadap hak menentukan diri sendiri merupakan suatu *achievement* yang besar dari zaman kita dan merupakan salah satu prinsip fundamental dari hukum internasional.
- 9) a) Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau sesuatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan hak-haknya yang alamiah, dan istimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warga-warga atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta ataupun turunan. b) Penguasa wajib menghormati prinsip-prinsip itu. c) Diskriminasi atas ras dan warna bertentangan dengan piagam Keadilan PBB, pernyataan umum tentang hak-hak asasi manusia, dan tidak sesuai dengan hati nurani dunia yang beradab.²⁵

Rumusan-rumusan tentang bentuk suatu negara hukum (*rule of law*), oleh pertemuan International Commission of Jurist di Athena tahun 1955 diberikan secara sangat rinci, terutama sekali mengenai penjelasan tentang hak-hak asasi manusia. Lebih dari itu pada poin terakhirnya secara tidak langsung disampaikan adanya ancaman atau sanksi yang akan diberikan bagi negara yang tidak mematuhi ketentuan ini. Ancaman atau sanksi tersebut diungkapkan sebagai negara yang melanggar piagam Keadilan PBB, Pernyataan Umum tentang hak-hak asasi manusia, dan dianggap sebagai suatu negara yang tidak beradab.

b. International Congress of Jurist 1965

Sepuluh tahun kemudian, setelah International Commission of Jurist tahun 1955, diadakan pula International Congress of Jurist di Bangkok tahun 1965. Kongres ini memutuskan bahwa ciri-ciri pemerintahan di bawah *rule of law*, meliputi adanya perlindungan konstitusional, artinya konstitusi menjamin hak-hak individu dan juga harus menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin, adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, adanya Pemilu yang bebas, adanya kebebasan menyatakan

²⁵ Azhari, *Op.Cit.*, hlm. 58-59

pendapat, adanya kebebasan berserikat, berorganisasi dan beroposisi, dan adanya pendidikan kewarganegaraan.²⁶

Dengan memperhatikan rumusan-rumusan yang dihasilkan oleh kedua pertemuan badan internasional tersebut, maka dipahami bahwa negara hukum tersebut meliputi adanya jaminan yang kuat terhadap hak-hak asasi manusia tanpa diskriminatif, adanya penempatan hukum pada posisi yang supreme dalam negara, adanya legitimasi kekuasaan yang diberikan secara bebas oleh rakyat (kedaulatan rakyat), dan adanya badan peradilan (*judiciary*) yang bebas dan tidak memihak.

Pandangan Azhari Terhadap Negara Hukum Indonesia

1. Rumusan Negara Hukum Indonesia

Mengawali pandangannya tentang negara hukum Indonesia, Azhari beranggapan bahwa konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok Anglo Saxon dan Eropa Kontinental. Karena pada kedua kelompok tersebut konsep negara hukum didasarkan pada paham liberal individualistis, sedangkan negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila. Perbedaan lainnya terletak pada masalah kedudukan individu terhadap masyarakat dan hak serta kewajiban individu terhadap masyarakat.²⁷ Dalam konsep negara hukum Anglo Saxon dan Eropa Kontinental diberikan porsi kebebasan individu sangat besar, sedangkan di Indonesia berdasarkan pandangan hidup dan latar belakang sejarah maka peranan negara cukup besar terhadap kepentingan rakyatnya, hal itu dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV. Lewat fakta tersebut juga, menurut Azhari, konsep negara hukum Indonesia dirumuskan sebagai negara kesejahteraan. Hal tersebut dapat diperhatikan dalam pidato yang disampaikan Soekarno pada Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, ungkapan itu berbunyi:

“Rakyat ingin sejahtera. Rakyat yang tadinya merasa dirinya kurang makan, pakaian, mencitakan dunia baru yang di dalamnya ada keadilan, di bawah pimpinan Ratu Adil. Maka oleh karena itu, jikalau memang betul-betul mangerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita

²⁶ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 26

²⁷ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 116

terima prinsip hal *sociale rechtvaardigheid*, yaitu bukan saja persamaan politik, tetapi di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama-sama yang sebaik-baiknya”.²⁸

Keinginan untuk mencapai suatu penyelenggaraan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial yang baik, maka ditetapkanlah UUD 1945 sebagai landasan konstitusional tertinggi yang berisikan aturan-aturan pokok atau memuat garis-garis besarnya saja. Dengan kata lain UUD 1945 dijadikan sebagai landasan hukum yang berfungsi dalam menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berprikemanusiaan.

Dengan demikian Azhari berpendapat bahwa rumusan negara hukum Indonesia adalah sebagai negara di mana keadaan kehidupan berkelompok bangsa yang didapat berdasarkan atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan bangsa yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial.²⁹ Rumusan tersebut menurutnya secara formal telah dituangkan dalam UUD 1945.

2. Unsur-unsur Negara Hukum dalam UUD 1945

a. Bersumber pada Pancasila

Penjelasan Umum Bagian III UUD 1945 mengatakan bahwa Undang-undang Dasar menciptakan pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan pasal-pasal nya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

Pokok-pokok pikiran tersebut menurut Azhari adalah Pancasila. Dengan demikian Pancasila mewujudkan cita-cita hukum atau menguasai hukum dasar negara tertulis maupun tidak tertulis. Oleh karena itu UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi negara Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, akan

²⁸ *Ibid.*, hlm. 117-118

²⁹ *Ibid.*

tetapi harus bersumber dari Pancasila. Artinya Pancasila merupakan sumber hukum yang paling tinggi dari segala sumber hukum dalam negara hukum Indonesia, dan ketentuan tersebut dijadikan unsur pertama.

b. Sistem Konstitusi

Sistem konstitusi atau sistem hukum dasar merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, yang secara formalnya diatur dalam UUD 1945. Bentuk-bentuk formal yang diatur dalam UUD 1945 tersebut, menurut Azhari meliputi susunan dan kedudukan pemerintah, hak dan kewajiban pemerintah, dan pengawasan terhadap pemerintah.³⁰

Ketentuan konstitusi mengenai susunan dan kedudukan pemerintah, melalui UUD 1945 diuraikan sebagai berikut:

- 1) Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintah (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
- 3) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7 UUD 1945 sesudah amandemen).
- 4) Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya (Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen).
- 5) Menteri Negara ialah pembantu Presiden (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen).
- 6) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR (Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara V).
- 7) Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR (Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara VI).
- 8) Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen).

³⁰ *Ibid.*, hlm. 122

Adapun mengenai hak dan kewajiban Presiden (pemerintah), telah diatur dalam UUD 1945, antara lain meliputi memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)), mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1)), menetapkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)), mengusulkan RAPBN (Pasal 23 ayat (2)), memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL dan AU (Pasal 10), dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain (Pasal 11), menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12), mengangkat duta dan konsul dan menerima duta negara lain (Pasal 13), memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14), memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan (Pasal 15), pajak, harga mata uang dan kekayaan negara diatur dengan UU (Pasal 23A, 23B, dan 23C), dan mengeluarkan Perpu dalam hal mendesak (Pasal 22 ayat (1)).

Dengan demikian, menurut Azhari unsur kedua dari negara hukum Indonesia adalah sistem konstitusi yang telah mengatur masalah pemerintahan secara jelas dalam UUD 1945. Ketentuan yang demikian itu dimaksudkan adalah untuk lebih menjamin stabilitas dan kemantapan pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan negara.

c. Kedaulatan Rakyat

Unsur ketiga dari negara hukum menurut UUD 1945 adalah ditetapkan kannya azas kedaulatan rakyat (*volkssoeveriniteit*) dalam penyalenggaraan kekuasaan negara. Rumusan mengenai kedaulatan rakyat ini dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV, yakni sebagai kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila. Kemudian lebih jelaskan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Penjelasan Pasal 1 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa sebenarnya rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi.³¹

d. Persamaan dalam Hukum

³¹ *Ibid.*, hlm. 129-130.

Unsur keempat negara hukum yang dimuat dalam UUD 1945 adalah unsur persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Unsur ini secara jelas dimuat dalam Pasal 27 ayat (1), yaitu: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Unsur persamaan dalam hukum tersebut, menurut Azhari lebih demokratis dibandingkan dengan konsep *rule of law* Anglo Saxon. Karena Pasal 27 ayat (1) tersebut bukan hanya menjamin persamaan kedudukan dalam hukum saja, tetapi juga persamaan hak dan kewajiban dalam politik, sosial dan budaya. Sedangkan dalam konsep *rule of law* hanya dijamin *equality before the law* saja.³²

e. Kekuasaan Kehakiman yang Bebas

Terdapat beberapa pasal dalam UUD 1945 yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, di antaranya Pasal 24 menyatakan bahwa:

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pada Pasal 25 dinyatakan: "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang". Kemudian dalam penjelasan kedua pasal tersebut, dikatakan bahwa: "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".

f. Pembentukan Undang-undang

Pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 dilakukan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 5 dan Pasal 20.

³² *Ibid.*, hlm 132.

Dalam Pasal 5 ayat (1) dikatakan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian Pasal 20 ayat (1) menetapkan: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Pasal 20 ayat (2) berbunyi: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Dan kemudian Pasal 20 ayat (3) berbunyi: "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang."

Pasal-pasal tersebut dijelaskan kembali pada bagian penjelasannya, bahwa DPR P bersama-sama residen menjalankan legislative power dalam negara. DPR memberi persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah, begitu pula sebaliknya. Selain itu juga, DPR mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Ketentuan tersebut memberikan pemahaman bahwa dalam hal pembentukan undang-undang, maka pihak eksekutif mempunyai hubungan kerjasama yang erat dengan pihak legislatif. Unsur tersebut menurut Azhari merupakan perwujudan dari cita negara Pancasila, di mana pembentukan undang-undang dilakukan oleh mereka yang merumuskan bersama-sama dengan mereka yang akan melaksanakan undang-undang. Sedangkan kerja sama dilakukan karena untuk mengatasi kelambatan dan kekakuan dalam proses pembentukan undang-undang, terutama menyangkut pengetahuan dan tingkat kemampuan DPR dalam pembentukan undang-undang.³³

3. Konsep Rechtsstaat Indonesia

Istilah rechtsstaat, sebagaimana telah dibicarakan sebelumnya, merupakan istilah yang digunakan sebagai konsep negara hukum bagi negara-negara Eropa Kontinental. Sungguhpun demikian, ada juga pendapat lain yang menyamakan pemakaian konsep *rechtsstaat* dengan *rule of law*, di antaranya W. Friedmann. Dalam anggapannya, W. Friedman mengatakan *rechtsstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.³⁴ Akan tetapi secara umum pemakaian

³³ *Ibid.*, hlm. 136.

³⁴ W. Friedmann, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited, 1960), hlm. 456.

istilah *rechtsstaat* digunakan oleh kelompok negara Eropa Kontinental. Hal itu diperjelas dengan adanya perbedaan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Frederick Julius Stahl (*rechtsstaat*) dengan A.V. Dicey (*rule of law*), sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dalam tulisan ini.

Menurut Azhari, *rechtsstaat* pada permulaannya merupakan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*), yakni di mana negara hanya sebagai penjamin ketertiban dan pertahanan keamanan saja. Negara baru bertindak apabila ketertiban dan keamanan terganggu. Tetapi kemudian pemakaian *rechtsstaat* digunakan sebagai konsep negara hukum formal.³⁵

Negara hukum formal tersebut, sebagaimana merujuk pada pandangan Friedrich Julius Stahl, memiliki empat unsur, yaitu: adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan yang bebas.³⁶ Negara hukum formal kemudian berubah lagi menjadi negara hukum material, yakni di mana tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi lebih luas. Akhirnya pada perkembangan berikutnya, konsep *rechtsstaat* telah digunakan sebagai negara kesejahteraan (*verzorgingstaat*).³⁷

Sebaliknya di Indonesia, *rechtsstaat* tidak diartikan langsung sebagai negara hukum, tetapi istilah *rechtsstaat* dipahami sebagai negara berdasarkan atas hukum, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945.³⁸ Oleh karena itu, konsep *rechtsstaat* Indonesia tidak dapat dikategorikan langsung ke dalam konsep *rechtsstaat* Eropa Continental atau tidak dapat diidentikkan dengan konsep *rule of law* Anglo Saxon, sebelum terlebih dahulu memahami apa unsur-unsurnya dan bagaimana tujuan negara berdasarkan atas hukum itu.

Sebagaimana diketahui bahwa ada tujuh unsur yang termuat dalam konsep negara hukum, yaitu empat unsur dalam konsep *rechtsstaat* dan tiga unsur dalam konsep *rule of law*. Enam dari tujuh unsur tersebut, menurut Azhari, telah

³⁵ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 143.

³⁶ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 23.

³⁷ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 143

³⁸ Dalam penjelasan umum UUD 1945 dikatakan: "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machsstaat*)."

terpenuhi oleh negara Indonesia sebagai persyaratan suatu negara hukum. Tetapi unsur-unsur tersebut dimodifikasi sesuai dengan cita negara hukum Pancasila. Hal itulah yang menjadi suatu keistimewaan bagi negara hukum Indonesia jika dibandingkan dengan konsep negara hukum lainnya. Dengan demikian, *rechtsstaat* merupakan negara berdasarkan atas hukum sesuai dengan cita negara Pancasila, dengan kata lain bukan termasuk dalam konsep Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon. Arti *rechtsstaat* dalam negara Indonesia harus sesuai dengan tujuan negara itu sendiri.³⁹

Tujuan negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, meliputi:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencederdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan demikian, dipahami bahwa tujuan negara Indonesia adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur, dengan kata lain masyarakat yang sejahtera. Karena kata adil tidak saja menunjuk pada material semata, tetapi lebih dekat pada spritual. Oleh karena itu, konsep *rechtsstaat* bagi Indonesia merupakan negara berdasarkan atas hukum yang dikategorikan kepada negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*), yaitu negara yang makmur material dan makmur spiritual.

Penutup

Melalui uraian-uraian tersebut, disimpulkan beberapa hal sehubungan dengan pandangan Azhari terhadap konsep negara hukum Indonesia. *Pertama*, Azhari melihat bagaimana perkembangan konsep negara hukum sebelum melakukan pendekatan terhadap unsur-unsur negara hukum yang dipakai oleh kelompok negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxon. *Kedua*, setelah memahami konsep-konsep negara hukum tersebut, Azhari melakukan pendekatan analisis yuridis normatif terhadap UUD 1945, guna melihat unsur-unsur negara hukum

³⁹ Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 144.

Indonesia. Melalui pendekatan tersebut, ditemukan ada enam unsur negara hukum Indonesia, yaitu adanya hukum yang bersumber pada Pancasila, kedaulatan rakyat, pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan DPR bersama-sama Presiden sebagai pembentuk undang-undang.

Ketiga, Azhari mengkaitkan unsur-unsur negara hukum menurut UUD 1945 dengan konsep Eropa Kontinental dan Anglo Saxon. Melalui upaya itu ia menyimpulkan ada enam unsur yang termuat dalam dua konsep aliran tersebut, dapat ditemukan dalam UUD 1945. Tetapi unsur-unsur dalam UUD 1945 dimodifikasi sesuai dengan cita negara Pancasila, dan hal itu menjadi ciri khas sekaligus membedakan antara unsur-unsur negara hukum menurut UUD 1945 dengan konsep Eropa Kontinental dan Anglo Saxon. *Keempat*, melalui analisis yuridis normatif tersebut serta komparatif terhadap konsep Eropa Kontinental dan Kelompok Anglo Saxon, maka akhirnya Azhari memahami bahwa negara hukum Indonesia adalah suatu negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) baik material maupun spritual, hal itu sesuai dengan tujuan negara yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Sedangkan jika dikaitkan dengan pemahaman *rechtsstaat*, maka yang dimaksud adalah negara berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan cita negara Pancasila, dan bukan arti *rechtsstaat* sebagaimana yang dipakai dalam konsep Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon.

Dengan demikian, meskipun konsep negara hukum Indonesia tidak berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok Eropa Kontinental dan kelompok Anglo Saxon, namun negara hukum Indonesia lebih spesifik lagi, yakni di mana negara hukum berdasarkan Pancasila. Penempatan Pancasila sebagai *way of life*, mengindikasikan jika negara hukum Indonesia tidak terlalu normatif dan positivistis seperti konsep Eropa Kontinental, dan juga tidak liberalistis dan individualistis seperti konsep Anglo Saxon. Tetapi negara hukum Indonesia menempatkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila sebagai dasar untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan supremasi hukum. Oleh karena nilai-nilai tersebut merupakan penjelmaan dari nilai-nilai yang tertanam pada diri bangsa Indonesia yang ber-bhinneka tunggal ika. Dan nilai-

nilai tersebut dapat saja tidak berbentuk normatif, tetapi dilandasi oleh semangat kekeluargaan.

Bibliografi

- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI-Press, 1995.
- A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, London: Macmillan and Co. Limited, 1952.
- W. Friedmann, *Legal Theory*, London: Steven & Son Limited, 1960.
- Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1991.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

Peraturan-peraturan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebelum dan Sesudah Amandemen.