

## KONTROL HUKUM TERHADAP KEKUASAAN PEMERINTAH DALAM SISTEM DEMOKRASI

Oleh: Dr. Miswardi, SH, M.Hum  
(Dosen pada STAIN Sjech Djamil Djambek Bukittinggi)

### Abstract

*State without power will be weak and powerless, while a country with no legal injustice will occur. Therefore the power of the law in a country like that can not be separated, but the state said the law states (rechtstaat) in the state when the law is above politics and power, the law as a tool to regulate power and politics, not vice versa. Meanwhile, in a country can not be avoided to give power to a group of people/organizations to run the government, so the government will inevitably always be involved in various aspects of the community life, especially in the concept of the welfare state (welfare state) government interference in people's lives will much more. Therefore, to avoid abuse of power by the government (a bus de droit) will require supervision (control). In the state of law submitted to the supervisory authority of the law (judicial control).*

**Keywords:** law control, the powers of government, democratic state

### A. Pendahuluan

Adegium yang populer dari Lord Acton (dalam Ridwan (2003:4-5): *'Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely'* (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (*absolute*) pasti akan disalahgunakan). Berdirinya suatu negara tidak dapat dipungkiri bahwa mesti ada pemberian kekuasaan kepada seseorang atau sekelompok orang, oleh karena itu maka seiring dengan pemberian kekuasaan itu juga diberikan pembatasan-pembatasan supaya kekuasaan yang diberikan itu tidak disalahgunakan (*a bus de droit*/

*willekeur*) oleh para pemegang kekuasaan.

Konsep seperti ini dikenal dengan konsep negara hukum yang oleh Frederik Julius Sthall (dalam Ridwan (2003:3) dikenal minimal ada empat syarat suatu negara dikatakan negara hukum yaitu 1) Perlindungan hak asasi manusia, 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan. Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintahan yang demokrasi

adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya tidak dibenarkan bertolak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu menurut Budiarjo (1982:57-58) sering disebut "pemerintah berdasarkan konstitusi" (*constitusal government*). Jika kita kembali melihat sejarah latar belakang lahirnya konstitusi dalam suatu negara, beranjak dari peristiwa yang terjadi di Prancis sebelum tahun 1215, dimana kekuasaan raja sangat *absolute* dan tidak terbatas sehingga hak asasi warga negara tidak terlindungi dan bahkan cenderung selalu dikebiri oleh pemerintah, dari kenyataan seperti itu maka terjadi pemberontakan rakyat Perancis terhadap raja dengan tuntutan supaya raja memberikan perlindungan terhadap hak asasi warganya dan pembatasan kekuasaan pemerintah. Karena maraknya tuntutan rakyat terhadap penguasa maka pada akhirnya penguasa (raja) dengan terpaksa melakukan kesepakatan dengan rakyat yang tertuang dalam *magna charta* (tahun 1215), isi pokok dari *magna charta* tersebut adalah adanya kesepakatan bersama antara raja dengan rakyat yang isinya bahwa raja harus memberikan perlindungan terhadap hak asasi rakyat dan kekuasaan raja harus dibatasi dengan undang-undang. *Magna charta* ini kemudian menjadi inspirasi bagi banyak negara untuk membentuk apa yang kemudian dinamakan dengan konstitusi.

Kenyataan itu menggambarkan bahwa kekuasaan pemerintah yang dijalankan dengan tiada pengawasan (*control*) akan menjadikan kuasaah itu

absolute, oleh karena itu dalam konsep negara hukum yang menganut sistem pemerintahan yang demokrasi kekuasaan pemerintah harus dibatasi dengan hukum, supaya prinsip-prinsip demokrasi dapat berjalan sebagaimana mestinya, karena sistem pemerintahan yang demokrasi itu menghendaki banyaknya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan bernegara.

## B. Pembahasan/Kajian Teori

### 1. Negara Hukum

Hampir semua negara di dunia hari menyatakan dirinya adalah negara hukum, terlepas hokum yang bagaimana yang mereka terapkan, bahkan negara komunis sekalipun menyatakan dirinya adalah negara hokum, karena memang kenyataannya semua negara dijalankan berdasarkan atas hukum (aturan yang dibuat). Persoalannya adalah hukum yang bagaimana yang mereka pakai, apakah hukum yang penguasa buat sendiri untuk melindungi kekuasaannya atukah hkum yang dibuat oleh rakyat (pemerintah bersama rakyat) untuk melindungi rakyat dari kesewenangan pemerintah.

Secara embriotik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintrodusir konsep *nomoi*, sebagai salah satu dari karya tulisnya. Dalam *nomoi*, Plato dalam Azhari (1992:66) mengemukakan bahwa penyeleng-garaan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tersebut dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles yang menulis dalam bukunya *politica*, menurutnya suatu negara yang baik

adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Menurut Ridwan (2003:2) ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; *Pertama* pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua* pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintah dispotik.

Lebih lanjut mengenai konstitusi Aristoteles dalam Azhari (1995:20-21) 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 tersebut.

Konsep negara hukum lahir sebagai anti tesis dari negara absolutisme yang terjadi pada masa pemerintahan tirani, yang dimaksudkan untuk memberikan batasan terhadap kekuasaan pemerintah atas rakyat, terutama sebagai jaminan perlindungan hak asasi rakyat atas tindakan sewenang-wenang pemerintah.

Dalam perkembangan kemudian lebih dikenal dengan istilah *Rechstaat* atau *Rule of Law*, sebagai bentuk negara yang didasarkan dengan konstitusionalisme. Oleh karena itu konstitusi dan negara hukum merupakan dua sisi yang tidak dapat

dipisahkan, artinya salah satu syarat negara dikatakan sebagai negara hukum haruslah memiliki konstitusionalisme, sedangkan konstitusionalisme itu sendiri adanya adalah di negara hukum.

Secara sederhana suatu negara dikatakan negara hukum (*rectstaat/ rule of law*) menurut F.J. Sthal dalam Ridwan (2000:3) diantaranya adanya pembatasan kekuasaan pemerintah, yang dalam hal ini berbentuk konstitusi yang juga merupakan hukum dasar. Di dalamnya pemerintah, lembaga negara dan rakyat dalam melaksanakan berbagai tindakan harus didasari oleh ketentuan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karena itu menurut F.J. Sthal, salah satu organ yang terpenting di negara hukum adalah harus adanya peradilan administrasi yang berfungsi memeriksa dan mengadili tindakan perintah yang dapat merugikan masyarakat.

Seiring dengan itu peradilan administrasi berfungsi sebagai lembaga yang mengawasi sikap tindak pemerintah (yang dalam UU No.5/1986 yang dirubah dengan UU No.9 tahun 2004) disebut dengan pejabat tata usaha Negara) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya supaya tidak merugikan kepada masyarakat (individu dan badan hukum perdata).

Di Inggris istilah *Rechtsstaat* diterjemahkan menjadi *State Governed by Law* atau *State Ruled by Law*, penerjemahan istilah ini sesuai dengan istilah yang dipakai di Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu negara berdasar atas hukum.

Suseno (1991:295-297) menyatakan bahwa ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu dalam negara hukum tercakup empat tuntutan dasar, yaitu *pertama* tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikut sertakan dan mendapat persetujuan rakyat; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan rakyat.

Gautama (1973:8) yang menyatakan *rule of law* dengan negara hukum, yakni: "Dan jika kita berbuat demikian, maka pertama-tama kita melihat bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *rule of law*."

Walaupun banyak para ahli hukum yang berbeda pendapat tentang makna *rechtstaat* dengan *rule of law*, karena memang kedua istilah tersebut terlahir dari dua sistem hukum yang berbeda dimana "*rechtstaat*" lahir dari rahim sistem hukum *continental* yang disebut dengan *civil law* sedangkan konsep *rule of law* terlahir dari rahim sistem hukum yang disebut dengan *common law*, namun pada hakekatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yakni sama-sama berkehendak membatasi kekuasaan pemerintah

supaya tidak berlaku sewenang-wenang terhadap rakyatnya.

Oleh karena itu penulis sendiri berpendapat kedua istilah tersebut memiliki persamaan dimana keduanya mempunyai tujuan yang sama yakni mencegah kekuasaan yang absolute demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Secara umum dalam konsep negara hukum menurut AV Dicey (1885) mengandung makna adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dimana pada prinsipnya konstitusi yang dibuat oleh setiap negara tujuan utamanya adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintah yang menumpuk pada satu tangan, oleh karena itu didalam konstitusi selalu menganut prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Pada hakekatnya kesemuanya itu adalah upaya untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi warga negara, hal itu belajar dari pengalaman sebelumnya dimana kekuasaan tanpa pembatasan dengan konstitusi akan melahirkan pemerintahan yang absolute (di negara-negara eropah pada masa sebelum abad ke 12).

Dengan demikian supremasi hukum bukan saja mengatur kebebasan warga tetapi juga pembatasan kewenangan pejabat yang senantiasa harus patuh pada

hukum, dan mendasarkan semua kebijakan dan tindakannya pada hukum.

Dalam paham negara hukum yang demikian itu menurut Jimly (2003), pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin 'the Rule of Law, and not of Man'. Dalam kerangka 'the rule of Law' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Perkembangan sejarah negara hukum selanjutnya menunjukkan adanya dua bentuk negara hukum. *Pertama*, negara hukum dalam arti formal yang menempatkan kedudukan pemerintah dalam keadaan pasif oleh karenanya sering disebut negara penjaga malam (*nachtwaker staat*). Adanya pembatasan negara dan pemerintahan ini berakibat menyengsarakan warga negara, yang kemudian muncul reaksi dan kerusuhan sosial yang kemudian melahirkan sistem negara hukum. *Kedua*, yaitu negara hukum dalam arti materil dengan peran pemerintah yang bersifat aktif bahkan ekspansif, negara hukum dalam arti materil ini juga dikenal dengan istilah negara hukum modern atau *welfare state*.

Ciri utama negara ini adalah lahirnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip

*staatsonthouding*, yang membatasi peranan negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staats-bemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan.

Indonesia sejak memproklamkan kemerdekaannya dan ditetapkan nya UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara, telah menyatakan sebagai negara hukum dalam arti materil sekalipun tidak ditegaskan secara eksplisit dalam pasal-pasal nya, namun dapat dipahami melalui hubungan penjelasan dan pembukaan UUD 1945.

Pada penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechts staat*) tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*macht staat*). Penjelasan ini memberikan makna bahwa dalam sistem pemerintahan konstitusi telah menempatkan hukum pada posisi yang supreme atas kekuasaan negara. Sedangkan pada pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa tujuan didirikannya negara Republik Indonesia dan sekaligus sebagai tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Isyarat yang dikemukakan dalam pembukaan dan penjelasan UUD 1945 jika dihubungkan dengan konsep negara hukum, maka dapat dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dalam arti materil bukan negara hukum dalam arti formil. Sebagai konsekuensi dari pilihan terhadap negara hukum dalam arti materil ini dan dihubungkan dengan penegasan-penegasan yang dikemukakan dalam pasal-pasal dan penjelasan UUD 1945, maka kekuasaan negara yang diselenggarakan oleh pemerintah sangat luas, tidak saja dalam bentuk kekuasaan eksekutif akan tetapi juga mencakup kekuasaan legeslatif, yudikatif administratif militer dan diplomatik.

Yamin menjelaskan pengertian negara hukum dalam penjelasan UUD 1945, yaitu dalam negara dan masyarakat Indonesia, yang berkuasa bukannya manusia lagi seperti berlaku dalam negara-negara Indonesia lama atau dalam negara asing yang menjalankan kekuasaan penjajahan sebelum hari proklamasi, melainkan warga Indonesia dalam suasana kemerdekaan yang dikuasai semata-mata oleh peraturan negara berupa peraturan perundang-undangan yang dibuatnya sendiri.

Belajar dari konsep negara hukum Indonesia, maka Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH menegaskan ada dua belas ciri penting dari negara hukum diantaranya adalah: 1) Supremasi hukum, 2) Persamaan dalam hukum, 3) Asas legalitas, 4) Pembatasan kekuasaan, 5) Organ eksekutif yang independent, 6) Peradilan bebas dan tidak memihak, 7) Peradilan tata usaha negara, 8) Peradilan tata negara, 9) Perlindungan hak asasi manusia, 10) Bersifat

demokratis, 11) Sarana untuk mewujudkan tujuan negara, dan 12) Transparansi dan kontrol sosial.

Sedangkan menurut Prof. DR. Sudargo Gautama, SH. mengemukakan 3 ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, yakni: Pertama, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan. Maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

Kedua, Asas Legalitas. Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya. Ketiga, Pemisahan Kekuasaan. Agar hak-hak asasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Dengan luasnya cakupan kekuasaan pemerintah pada kenyataannya tidak menutup kemungkinan terciptanya sistem pemerintahan yang bersifat otoriter dan penyalahgunaan kekuasaan sebagai mana dikatakan oleh Lord acton di atas, yang dapat menimbulkan berbagai benturan dengan kepentingan masyarakat secara umum.

Dalam konsep negara hukum untuk menghindari terciptanya kondisi seperti itu diperlukan adanya pengawasan (*control*) yang dilaksanakan atas dasar hukum sehingga pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tetap dalam koridor dan kendali

hukum. Untuk itu pula hubungan antara hukum dan kekuasaan pemerintah bagaikan dua sisi mata uang. Pada satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan pemerintah untuk dapat melaksanakan daya paksanya, sedangkan pada sisi lain pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya membutuhkan hukum sebagai tata aturan dan daya kendalinya.

Kenyataannya dibanyak negara yang bahkan menyatakan sebagai negara hukum, justru kekuasaanlah yang lebih mendominasi sehingga hukum menjadi lumpuh dan tidak berdaya untuk melaksanakan fungsinya sebagai alat kontrol yang seharusnya diperankan oleh lembaga-lembaga yang berwenang untuk dapat mengendalikan kekuasaan pemerintah. Tidak berfungsinya hukum sebagai alat kontrol sangat terkait dengan sub sistem politik yang berkembang yaitu lebih cenderung memihak kepada kepentingan kekuasaan pemerintah daripada kepentingan masyarakat secara umum.

## 2. Negara Hukum Demokratis

Hampir juga semua negara didunia sekarang ini menyatakan ia adalah negara demokratis, dipilihnya demokrasi sebagai sistem pemerintahan dibanyak negara di dunia hari ini dikarenakan sistem itu sekarang ini dianggap sebagai sistem pemerintahan yang ideal. Oleh Mahfud M.D (2000:130-131) paling tidak ada dua alasan dipilihnya sistem demokrasi oleh banyak negara-negara didunia hari ini yakni *pertama* hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang

fundamental; *kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.

Kadangkala banyak negara yang mengaku sebagai negara demokratis tetapi dalam aktualisasi sistem pemerintahannya justru sebaliknya selalu memperlihatkan watak absolutism. Oleh karena itu perlu diperjelas lagi konsep demokrasi yang sebenarnya dalam sistem pemerintahan. Secara teoritis yang dimaksud dengan "negara demokratis" adalah negara yang berporos pada rakyat; didalamnya rakyat memegang peran utama dan kedudukan sentral.

Rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi serta menjadi norma dan arah dasar seluruh penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam berbagai aspeknya. Akan tetapi supaya rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi itu tidak kebablasan yang dapat menjurus kearah disdemokrasi, perlu diingat kembali bahwa konsep kedaulatan rakyat yang sesungguhnya dalam sistem pemerintahan demokratis haruslah dilandaskan kepada beberapa hal penting diantaranya:

*Pertama*, berdasarkan kepada hukum yang baik dan adil yang sungguh menjamin kebebasan atas hak-hak publik maupun religi, dan berdasarkan kepada pemahaman yang tepat tentang pribadi manusia. Dalam kerangka itu, setiap gejala diktator maupun gejala penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi atau kelompok sosial tertentu harus ditolak, karena kondisi seperti

itu lambat laun akan dapat merusak pilar demokrasi.

*Kedua*, prinsip kesamaan politik (*political equality*) prinsip ini menuntut ada perlakuan yang sama bagi setiap warga negara dalam pengambilan keputusan politik selama tidak ada pengecualian berdasarkan hukum yang melekat pada diri seorang warga negara tersebut. *Ketiga*, Kesamaan di depan hukum (*equality before the law*).

Dalam sistem pemerintahan demokratis, jaminan hukum terhadap perlakuan yang sama kepada setiap warga negara di depan hukum harus mendapat jaminan oleh negara, karena dengan itu tuntutan dasar masyarakat terhadap keadilan dapat diwujudkan. Di sinilah terbukti bahwa sebuah negara demokratis pada hakekatnya haruslah merupakan negara hukum, karena di dalam kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil.

Dalam konsep negara hukum memperhatikan dua unsur penting. *Pertama*, bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma objektif, yaitu hukum yang juga mengikat pihak pemerintah. *Kedua*, bahwa norma objektif (hukum) haruslah memenuhi syarat sebagai hukum yang baik dan adil, bukan hukum yang dibuat dengan kekuasaan absolute, yang hanya mengatur masyarakat dengan mengabaikan keadilan, atau dengan kata lain hukum tidak hanya secara formal saja akan tetapi yang lebih penting lagi adalah hukum secara materil yakni hukum mampu mengantarkan kepada nilai keadilan kepada semua pihak baik

kepada masyarakat maupun kepada pemerintah.

Pada hakekatnya, negara dengan sistem pemerintahan demokratis sudah semestinya adalah negara hukum, karena negara demokratis yang bukan negara hukum berarti bukan negara demokratis dalam arti yang sesungguhnya. Seperti yang dikatakan oleh Lobkowics, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Secara sederhana selain seperti apa yang dikatakan oleh F.J. Stal tentang negara hukum para ahli lain memberikan lima ciri-ciri negara hukum yakni, *pertama*, fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, Undang-Undang Dasar menjamin hak asasi manusia yang paling penting, karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan oleh penguasa terhadap rakyat dengan dalih menjalankan hukum (hukum yang tidak adil). *Ketiga*, Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku. *Keempat*, Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara. *Kelima*, Badan kehakiman bebas, independent dan tidak memihak.

Sebab sebagaimana dikatakan di atas, antara sistem pemerintahan demokratis dengan hukum tidak dapat dipisahkan karena tanpa hukum (hukum yang baik, adil dan pasti), pemerintahan demokratis sulit akan mencapai apa yang menjadi intisari



dan cita-cita demokrasi, bahkan justru akan berubah menjadi negara "democracy" seperti yang selalu dipertontonkan dalam demonstrasi dibanyak negara dewasa ini, dengan slogan menegakkan demokrasi akan tetapi dilakukan dengan cara yang anarkis, karena benar seperti yang banyak dikatakan oleh para ahli politik bahwa "kedaulatan rakyat" (demokrasi) cenderung rentan terhadap "godaan".

### 3. Kekuasaan Pemerintah

Sebagai konsekuensi berkembangnya faham negara hukum dalam arti materil (negara hukum modern/welfare state), maka kekuasaan pemerintah tidak saja dalam bentuk tugas-tugas pemerintahan dalam arti sempit sebagaimana kekuasaan pemerintah pada konsep negara hukum dalam arti formal, akan tetapi kekuasaan pemerintah tersebut meliputi kekuasaan menjaga keamanan dalam arti luas, yaitu keamanan sosial dan menyelenggarakan kesejahteraan umum. (Mahfud, 1993:26-30).

Menurut Utrech (1986:29) type utama welfare state adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan service public (betuurzorg) yakni penyelenggaraan kepentingan umum. Diberinya tugas bestuurzorg itu membawa konsekuensi khusus bagi administrasi negara, dimana pemerintah harus melepaskan diri dari bingkai hukum formal yang kaku, pemerintah harus diberi kewenangan yang luas sehingga dapat melakukan aktifitasnya dengan leluasa, terutama dalam menyelesaikan permasalahan emergency yang timbul dengan sekonyong-konyong dimana peraturan penyeleng-

garan belum ada secara tegas. Pemberian kewenangan kepada administrasi negara ini lazim dikenal dengan istilah *freis ermissen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas.

Oleh Nata Saputra (1988:15) *freis ermissen* diartikan sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada pemerintah, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum atau boleh juga dikatakan sebagai fleksibilitas dari asas legalitas. Sedangkan menurut SF. Marbun (1987:29) dinyatakan sebagai kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna menyelenggarakan dan melaksanakan tugas-tugas kesejahteraan umum.

Penyelenggaraan pemerintahan pada welfare state mengakibatkan terjadinya pergeseran sebahagian kekuasaan antar lembaga negara, yakni supremasi lembaga legeslatif bergeser kesupremasi lembaga eksekutif, sebagai konsekuensi aktivitas pemerintah untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri sudah barang tentu pemerintah memerlukan fungsi lembaga legeslatif.

Sebagaimana dikatakan di atas tadi bahwa negara hukum Indonesia bukanlah negara hukum dalam makna formal akan tetapi negara hukum dalam makna materil yang memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah untuk ikut campur dalam berbagai aspek kehidupan sosial masyarakat untuk mencapai tujuan umum negara.

Apabila dilakukan studi terhadap kekuasaan dan wewenang pemerintah dalam konstitusi Indonesia, maka pembahasannya tidak terlepas dari kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus kepala negara (pasal 4 ayat 1 UUD 1945).

Pemberian kekuasaan yang sedemikian luasnya kepada pemerintah tidak menutup kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*a bus de'droit/wllekeur*) oleh pemerintah yang pada akhirnya akan mengganggu kepentingan masyarakat, akan tetapi pada sisi lain dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) pemberian kekuasaan yang lebih luas kepada pemerintah tidak dapat dihindari, karena dalam banyak aspek kehidupan masyarakat, peranan pemerintah sangat diperlukan.

Dengan demikian dalam negara *welfare state* terdapat dua kondisi yang kontradiktif dimana pada satu sisi ada kepastian bahwa pemberian kekuasaan kepada seseorang atau sekelompok orang diyakini akan cenderung untuk disalahgunakan (*a bus de'droit/wellekeur*), sedangkan pada sisi lain tidak dapat dihindari untuk tidak memberikan kekuasaan kepada seseorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan cita-cita *welfare state* yaitu mensejahterakan masyarakat sebanyak mungkin.

Menyikapi dua realita tersebut maka peranan hukum merupakan sesuatu yang sangat urgen yaitu sebagai alat control terhadap pemerintah yang diberikan kekuasaan tersebut supaya tidak menyalahgunakan kekuasaan seperti yang dikuatirkan oleh Lord Acton. Gagasan untuk membatasi kekuasaan penyelenggara negara itulah yang kemudian dinamakan

dengan *democracy constitutional* yang menghendaki pembatasan kekuasaan pemerintah dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya, dicantumkan secara tegas di dalam konstitusi, sehingga sering disebut sebagai pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Kontrol hukum terhadap kekuasaan pemerintah itu juga harus dilakukan secara efektif guna menghindari pengawasan yang pada akhirnya dapat mengganggu proses pencapaian tujuan negara yang lebih tinggi atau pengawasan yang berlebihan sehingga ketakutan yang amat sangat bagi pemerintah yang pada akhirnya juga akan berdampak negatif terhadap lajunya proses pembangunan.

Oleh karenanya kontrol efektif terhadap pemerintah memuat: *Pertama*, pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil baik secara hukum maupun moral. *Kedua*, Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada serta bersedia dibawah sorotan terus menerus baik oleh lembaga resmi negara yang memang diberikan kewenangan untuk itu ataupun lembaga sosial masyarakat (Ngo). *Ketiga*, Para wakil rakyat bebas menyatakan pendapat mereka menuntut pertanggungjawaban dan mengkritik serta menolak usulan kebijakan pemerintah. *Keempat*, pemerintah tidak dapat membuat undang-undang atau menciptakan norma hukum sendiri tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. *Kelima*, Pemerintah diangkat dan diberhentikan secara damai oleh rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat

dalam kaitan dengan hasil pemilihan umum.

### C. Penutup

Suatu negara dikatakan sebagai negara hukum apabila negara tersebut menganut demokrasi sebagai asas pemerintahannya, karena tidaklah mungkin suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum manakala pemerintahnya dilaksanakan tidak secara demokratis, kalau hal demikian terjadi justru hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk melegalkan kekuasaannya yang otoriter atau zalim.

Dalam negara hukum yang demokratis, hukum berperan sebagai sarana pengawasan (*control*), sehingga dengan demikian segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu kesepakatan yang telah disetujui bersama antara rakyat yang diperintah dengan pemerintah yang diberikan amanah untuk itu, demikian sebaliknya hukum juga mengawasi tindakan masyarakat, supaya kebebasan yang dimiliki oleh masyarakat tidak disalahgunakan, yang menjurus kepada tindakan anarkis.

Dengan demikian di negara hukum yang menganut sistem demokrasi kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah selalu dalam pengawasan oleh rakyat melalui norma hukum.

Moh, Mahfud, MD. 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan masyarakat Madani*. Penyunting A.Ubaidillah dan Abdul Rozak, ICCE. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah.

Miriam Budiardjo. 1982. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

———. 1992. *Dasar-Dasar Politik*. Jakarta: Gramedia.

M. Nata Saputra. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.

Philipus M.Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Tahir Azhari. 1992. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang.

Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.

S.F.Marbun dan Moh. Mahfud, MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Cetakan pertama. Yogyakarta: Liberty.

Sudargo Gautama. 1973. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni.

Utrecht. 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan keempat. Jakarta: Pustaka Tinta Mas.

### Referensi

Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press.

Moh. Mahfud, MD. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*. Cetakan pertama. Yogyakarta: Liberty.

## WAWASAN NASIONAL INDONESIA DALAM PERSEPTIF KETAHANAN NASIONAL

Oleh : Dr. Akmal, SH, M.Si

(Dosen Pendidikan Kewarganegaran pada Universitas Negeri Padang)

### Abstract

*National insight is the ideals world that we want realize while national resilience is the real world that we want to achieve. The Indonesian national insight is known as the concept of Archipelago insight. Archipelago Insight is an answer to synchronize the perception about living together in the corridor the unitary state of the Republic of Indonesia (NKRI) with decentralization form. The concept of archipelago insight in the national resilience perspective is where of geopolitics and geostrategi Indonesia is based to maintain the survival of the nation by calculating the input power (geography, demographic, natural wealth), the process of instrumental in-put power ( Pancasila ideology as the guidance; a political system in the sense of policies would be taken through enforced regulation, an economic system in which the presence of growth and fair distribution in the field of agriculture, industry, and services, a system of socio-culture by respecting the peak of the local culture, and security and defence systems that serve for national interest). National interest as a national dynamic condition is consist of national persistence and strength to face every threat, challenges, barriers, and disturbances which come from outside and inside of the nation. A factor of tenacity and toughness can be calculated by each country, to see whether a country is in the danger of rising or falling down like what Paul Kennedy has said in his book the rise and fall of great power*

**Keywords:** *national insights, Indonesia, national resilience*

### A. Pendahuluan

Setiap bangsa dan negara memerlukan suatu konsepsi wawasan nasional untuk menjamin kelangsungan hidupnya sekaligus sebagai identitas bangsa dan negara bersangkutan. Kata wawasan berasal dari bahasa Jawa yaitu wawas yang memandang atau cara melihat dirinya.

Artinya wawasan nasional adalah cara pandang suatu bangsa yang bernegara tentang diri dan lingkungannya (konstelasi geografisnya) dalam eksistensinya yang serba terhubung (interaksi dan interelasi) serta pembangunannya didalam bernegara di tengah-tengah lingkungannya baik nasional, regional,