

KONSEPTUALISASI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI: UPAYA MENUJU NEGARA YANG DICITA-CITAKAN

Oleh:

A. AHSIN THOHARI

Dosen Fakultas Hukum - UIEU

ABSTRAK

Gagasan negara hukum dan demokrasi merupakan dua instrumen “terbaik” untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan dengan cara yang beradab. Keduanya memiliki pola hubungan yang interdependen. Negara hukum saja tidak akan cukup, karena hukum bisa diciptakan dengan cara mengabaikan nilai-nilai demokrasi; sementara demokrasi saja juga tidak akan cukup, karena demokrasi menawarkan kebebasan dalam segala derivasinya, sehingga apabila tidak dibingkai oleh aturan-aturan hukum akan menjadi anarkisme dalam segala bentuknya. Keseimbangan antara nilai-nilai hukum dengan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara merupakan *conditio sine qua non* bagi terbentuknya *demokratische rechtsstaat* yang sesungguhnya. Persoalannya adalah apa upaya yang harus ditempuh untuk menyeimbangkan kedua gagasan besar tersebut.

Kata Kunci: Negara Hukum, Demokrasi

Pendahuluan

Institusi negara (*state*) dan gagasan demokrasi (*democracy*) merupakan dua topik bahasan yang selalu aktual dan selalu tidak mengenal kata “final” untuk memberikan idealisasi-idealisisasi terhadap keduanya. Negara merupakan institusi yang mempunyai kelengkapan yang tidak ada bandingannya. Negara dianggap sebagai organisasi yang paling sempurna, karena mempunyai seperangkat kewenangan-kewenangan yang tidak dimiliki oleh institusi lain. Sementara itu, gagasan

demokrasi mengharuskan kebijakan umum dari negara ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.negara.

Institusi negara dan gagasan demokrasi merupakan dua instrumen untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Akan tetapi, secara empiris sebenarnya tujuan beberapa negara di berbagai belahan dunia, baik diakui atau pun tidak, seringkali

terdengar utopis dan sama sekali tidak realistis untuk dapat dicapai. Akhirnya tujuan negara yang biasanya termaktub dalam konstitusinya hanya menjadi slogan kosong tanpa makna apa pun dalam aktualisasinya, sehingga dapat dikatakan bahwa tujuan negara sebenarnya hanya *wishful thinking* belaka. Tulisan ini mencoba menawarkan gagasan untuk mengaktualisasikan konsep negara dan demokrasi sebagai instrumen untuk mencapai negara yang dicita-citakan.

Negara dan Demokrasi

A. Konsep Negara

Negara (*state*) seringkali diasumsikan mempunyai konotasi yang berhadapan secara diametral dengan masyarakat (*society*). Negara seringkali dianggap sebagai antitesa terhadap masyarakat. Secara teoretis, asumsi ini sebenarnya kurang tepat, karena kehadiran institusi yang bernama negara justru dimaksudkan sebagai alat untuk untuk menjaga ketertiban (*order*) dalam suatu masyarakat berdasarkan suatu sistem hukum yang bersifat memaksa. Sementara itu, dalam kaitan ini masyarakat adalah suatu sistem hubungan yang ditertibkan (Harold J. Laski, 1960). Negara juga dianggap suatu organisasi kewibawaan (*gezagorganisatie*) yang mempergunakan

kekuasaannya untuk memelihara kepentingan lahir batin anggota masyarakat (Azahary, 1979).

Sementara itu, Max Weber melihat negara dari aspek keabsahannya dalam menggunakan instrumen-instrumen represif. Menurutnya, negara harus dipahami sebagai asosiasi pemaksa yang bertugas mengendalikan wilayah dan penduduk yang tinggal dalam wilayah tersebut melalui pengorganisasian yang bersifat koersif, ekstraktif, legal dan administratif (Max Rheinstein, 1977).

Pendapat Weber ini kemudian diformulasikan secara lebih lengkap oleh Alfred Stepan. Menurutnya, negara mempunyai kemampuan sekaligus bertindak tidak saja untuk menentukan bentuk hubungan antara kewenangan umum dengan hak-hak masyarakat tetapi juga menentukan banyak bentuk hubungan dalam masyarakat itu sendiri (Alfred Stepan, 1978).

Roger H. Soltau berpendapat bahwa negara adalah alat atau wewenang untuk yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (Roger H. Soltau, 1961). Dari beberapa definisi yang diberikan para ahli tadi, meskipun ada beberapa perbedaan, tapi mempunyai aksentuasi yang relatif sama. Oleh karena itu, Miriam Budiadjo

memberikan definisi umum negara sebagai: “Suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (*control*) monopolistis dari kekuasaan yang sah.” (Miriam Budiardjo, 1996).

Dengan demikian, jelaslah bahwa negara selalu mempunyai kekuasaan untuk memaksakan kehendaknya. Negara juga terdiri dari institusi-institusi formal yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan manusia (Carlton Clymer Rodee, 1988). Menurut C.F. Strong, sebenarnya negara lebih dari sekedar gabungan dari beberapa keluarga atau sekedar wasit yang memutuskan sesuatu apabila terjadi perselisihan di antara warga negara. Dalam suatu masyarakat politik yang terorganisasi, negara muncul karena ada masyarakat, sedangkan masyarakat tidak muncul karena negara (C.F. Strong, 1973).

B. Konsep Demokrasi

Demokrasi merupakan istilah yang *ambiguous* (Budiardjo, 1996). Pengertiannya tidak bersifat monolitik, sehingga negara-negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi tidak mempunyai bentuk

aplikasinya yang seragam. Apa yang dianggap sebagai demokrasi di negara-negara tertentu belum tentu dianggap demokratis di negara lain. Negara dengan corak totaliter dan negara dengan corak liberal, misalnya, mempunyai perbedaan-perbedaan yang signifikan dalam mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi. Konsep demokrasi seringkali mengalami manipulasi dan distorsi, khususnya di negara-negara totaliter, sehingga pemaksaan, penyesuaian dan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia dianggap sebagai “dosa kecil” saja tanpa mengurangi tingkat kedemokratisannya, karena ditujukan untuk menyelamatkan rakyat secara keseluruhan (Moh. Mahfud M.D, 1998).

Dengan demikian, meskipun asas demokrasi secara substantif telah disepakati, tetapi tidak ada konsep tunggal yang bersifat monolitik pada tingkat implementasinya. Meskipun tidak ada konsep tunggal, tetapi demokrasi mempunyai elemen-elemen fundamental yang dapat digunakan sebagai parameter untuk mengukur dan menentukan tingkat implementasi nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara. Ada lima hal yang harus ada dalam negara yang menganut sistem demokrasi, yaitu (1) pemerintahan yang bertanggung jawab; (2) dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan

kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilu yang bebas dan rahasia; (3) ada lebih dari satu partai politik yang terus menerus mengadakan hubungan dengan masyarakat; (4) ada pers dan media massa yang bebas menyatakan pendapat; dan (5) ada sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan (Budiardjo, 1996).

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang berkaitan dengan kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan rakyat. Berkaitan dengan hal ini, Henry B. Mayo mengatakan bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (Henry B. Mayo, 1960).

Pada perkembangannya, gagasan konstitusionalisme kemudian dikaitkan dengan gagasan demokrasi, sehingga membentuk apa yang dikenal

dengan konsep demokrasi konstitusional. Dalam gagasan ini terkandung konsep bahwa pemerintah yang baik itu haruslah demokratis dan pemerintahan yang demokratis itu adalah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya sendiri. Pemerintahan semacam ini juga dikenal dengan sebutan "*constitutional government*" pemerintahan yang berdasarkan dan dibatasi oleh konstitusi.

Dalam kerangka seperti ini, sejak menjelang Abad XIX muncul pandangan yang menganggap bahwa fungsi negara harus dibatasi secara minimal, sehingga kebebasan raja untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dapat dihindarkan. Doktrin yang terkenal dalam konsep ini adalah "*The least government is the best government*" (Budiardjo, 1996). Dalil inilah yang kemudian merupakan ciri dari apa yang dikenal sebagai konsep "negara jaga malam" (*nachwachterstaat*) yang dianggap ideal sejak menjelang Abad XIX. Akan tetapi, dalam perkembangannya konsep ini kemudian ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*). Yang terakhir ini dianggap sebagai koreksi terhadap

nachwachterstaat yang dianggap kurang memperhatikan kesejahteraan rakyat.

Sampai saat ini, demokrasi dianggap sebagai aturan-aturan yang dikehendaki oleh mayoritas (*majority rule*) tanpa mengabaikan hak-hak minoritas agar tidak terjadi tirani terhadapnya. Pada titik ini, muncullah gagasan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) (Jimly Asshiddiqie, 1994).

Prof. Dr. Azhary, S.H., dengan mengutip H.R. Lunshof, mengatakan bahwa negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) harus memenuhi empat unsur sekaligus, yaitu (1) pemisahan antara pembentuk; (2) penyusunan pembentuk undang-undang secara demokratis; (3) asas legalitas; dan (4) pengakuan atas hak asasi (Azhary, 1995).

Dengan demikian, negara hukum saja tidak akan cukup, karena hukum bisa diciptakan dengan cara mengabaikan terhadap nilai-nilai demokrasi; sementara demokrasi saja juga tidak akan cukup, karena demokrasi menawarkan kebebasan dalam segala derivasinya, sehingga apabila tidak dibingkai oleh aturan-aturan hukum akan menjadi anarkisme dalam segala bentuknya. Keseimbangan antara nilai-nilai hukum dengan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara

merupakan *conditio sine qua non* bagi terbentuknya *demokratische rechtsstaat* yang sesungguhnya. Apabila satu sama lain tidak seimbang, maka dapat dipastikan bahwa negara tersebut gagal mengembangkan gagasan negara yang baik.

Menuju Negara yang dicitakan

A. Tujuan Negara

Pada dasarnya, negara dapat dianggap sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir bagi setiap negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good*). Menurut Padmo Wahjono, teori tujuan negara pada umumnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu (1) tujuan negara dihubungkan dengan tujuan terakhir dari hidup manusia yang sebenarnya bukan merupakan merupakan bidang kenegaraan tetapi bidang eskatologi; (2) tujuan negara yang dihubungkan dengan kebutuhan kelompok masyarakat secara empiris pada saat tertentu (Padmo Wahjono, 1986).

Sementara itu, G. Jellinek mengemukakan ajaran-ajaran tentang tujuan negara (*die lehren vom zweck des staates*). Menurutnya, konsep tentang

negara sangat tergantung pada pemahaman atau konsep yang tepat tentang tujuan-tujuan negara. Jellinek membagi dua tujuan negara, yaitu tujuan negara yang bersifat subyektif dan tujuan negara yang bersifat obyektif (A. Hamid S. Attamimi, 1990). Tujuan negara yang bersifat subyektif terdapat dalam berbagai macam bentuk dari yang berdasarkan pandangan masing-masing negara sampai kepada sifat tujuan-tujuan itu sendiri secara individual.

Tentang tujuan negara yang bersifat obyektif dibagi dalam dua bentuk. Pertama, tujuan negara yang bersifat obyektif universal. Aliran ini menyandarkan diri pada konsep-konsep religius-teologis yang mengikuti prinsip spekulasi filsafati dengan menganggap negara sebagai suatu organisme. Kedua, tujuan negara yang bersifat obyektif partikular adalah tujuan yang dipilih oleh suatu negara berdasarkan perkembangan sejarahnya masing-masing.

Sementara itu, Roger H. Soltau mengatakan bahwa tujuan negara adalah untuk memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin (Soltau, 1961). Sedangkan tujuan negara menurut Harold J. Laski adalah menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-

keinginan secara maksimal (Laski, 1960).

B. Fungsi dan Tugas Negara

Setelah dikemukakan beberapa pandangan mengenai tujuan negara, selanjutnya akan dikemukakan beberapa teori tentang fungsi negara. Secara teoretis, setelah negara mempunyai tujuan, maka untuk mencapai tujuan tersebut negara harus mempunyai seperangkat fungsi dan tugas tertentu. Sebelum Montesquieu memperkenalkan teori *Trias Politica*-nya, pernah diperkenalkan lima fungsi negara, yaitu fungsi diplomatik, defensif, finansial, yustisial, dan kepolisian. Sedangkan menurut John Locke, kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu tangan atau lembaga. Hal ini, menurut Locke, dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan politik ke dalam tiga fungsi, yakni kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*) (Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1985).

Teori ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan ke dalam tiga fungsi, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan kekuasaan eksekutif. Dalam hal ini, kekuasaan legislatif sangat ditekankan oleh

Montesquieu karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak-hak asasi manusia dijamin. Montesquieu sangat menekankan kebebasan kekuasaan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja (Montesquieu, 1993).

Sedangkan yang menyangkut tugas negara, secara umum terdapat empat tugas utama yang harus diemban oleh suatu negara, yaitu (1) melaksanakan penertiban (*law and order*); (2) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya; (3) pertahanan; dan (4) menegakkan keadilan. Sementara itu, menurut Charles E. Merriam, tugas negara adalah (1) keamanan ekstern; (2) ketertiban intern; (3) keadilan; (4) kesejahteraan umum; dan (5) kebebasan (Budiardjo, 1996).

Apabila dilihat dari beberapa fungsi dan tugas negara yang telah disebutkan di atas, maka sesungguhnya tidak mudah untuk merealisasikan gagasan negara yang dicita-citakan, bahkan mungkin akan menjadi problem yang abadi dalam merealisasikannya.

Kesimpulan

Konsep negara yang dicita-citakan akan selalu mengalami dinamika

sesuai dengan sirkumstansi politik, sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan kemananan dalam suatu negara. Dengan demikian, pembaruan (*renewal*) terhadap konsep tersebut agar sesuai dengan konteks perubahan jaman yang dihadapi merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi tercapainya negara yang dicita-citakan.

Dalam kaitan ini, negara hukum harus selalu merefleksikan nilai-nilai demokrasi yang menawarkan prinsip-prinsip kesamaan politik dan kebebasan. Tanpa mengakomodasi nilai-nilai demokrasi, negara hukum yang dicita-citakan hanya akan menjadi slogan kosong yang tidak pernah dapat direalisasikan.

Negara hukum dan gagasan demokrasi merupakan dua instrumen utama untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Keduanya mempunyai pola hubungan yang interdependen. Negara hukum saja tidak akan cukup, karena hukum bisa diciptakan dengan cara mengabaikan nilai-nilai demokrasi; sementara demokrasi saja juga tidak akan cukup, karena demokrasi menawarkan kebebasan dalam segala derivasinya, sehingga apabila tidak dibingkai oleh aturan-aturan hukum akan menjadi anarkisme dalam segala bentuknya.

Keseimbangan antara nilai-nilai hukum dengan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara merupakan *conditio sine qua non* bagi terbentuknya *demokratische rechtsstaat* yang sesungguhnya. Apabila satu sama lain tidak seimbang, maka dapat dipastikan bahwa negara tersebut gagal mengembangkan gagasan negara yang ideal.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, "Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia", Ihtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Mengenai Analisis Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", Disertasi doktor, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Azhary, "Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya", UI-Press, Jakarta, 1995.
- _____, "Sejarah Type Pokok Negara", Permata Publishing Company, Jakarta, 1979.
- Budiardjo, Miriam, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Cet. XVII, Gramedia, Jakarta, 1996.
- Kusnardi, Moh., dan Bintang R. Saragih. "Ilmu Negara", Perintis Press, Jakarta, 1985.
- Laski, Harold J, "*The State in Theory and Practice*", G. Allen and Unwin Ltd., London, 1960.
- Mahfud M.D., Moh., "Politik Hukum di Indonesia", Cet. I, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Mayo, Henry B., "*An Introduction to Democratic Theory*", Oxford University Press, Oxford, 1960.
- Montesquieu, "Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang", [*The Spirit of the Laws*],: Gramedia, Jakarta, 1993.
- Rheinstein, Max. "*Max Weber On Law in Economy and Society*", dalam Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay, "*Law and the Behavioral Sciences*", The Bobbs-Meririll Company Inc., New York, 1977.
- Rodee, Carlton Clymer, *et al.*, (eds.). "Pengantar Ilmu Politik", [*Introduction to Political Science*], Diterjemahkan oleh

- Zulkifly Hamid, Cet. I,
Rajawali, Jakarta, 1988.
- Soltau, Roger H., “*An Introduction to Politics*”, Longmans, Green & Co., London, 1961.
- Stepan, Alfred., “*The State and Society*”, Princeton University Press, Princeton N.J, 1978.
- Strong, C.F., “*Modern Political Constitution*”, Sidwick & Jackson, London, 1973.
- Wahjono, Padmo., “*Negara Republik Indonesia*”, Rajawali, Jakarta, 1986.

*A. Ahsin Thohari – Konseptualisasi Negara Hukum Dan Demokrasi; Upaya Menuju Negara Yang
Dicita-citakan*