



HAKIKAT PENGUASA DALAM NEGARA HUKUM DEMOKRATIS

THE NATURE OF THE AUTHORITIES IN A DEMOCRATIC RULE OF LAW

Shandi Patria Airlangga

Fakultas Hukum, Universitas Lampung
patriashandi@gmail.com

Abstrak

Seorang penguasa seyogianya memiliki kemampuan mengatur orang banyak. Kebijakan seorang penguasa tegas, tidak tumpul ke atas dan tajam ke bawah. Negara pada prinsipnya tidak didasarkan atas kekuasaan belaka (matchtsstaat), namun berdasarkan pula atas hukum. Di negara hukum, suatu peraturan hukum tidak diciptakan untuk tujuan yang buruk. Nomokrasi dan demokrasi pun dapat hidup dan tumbuh selaras saling melengkapi. Negara hukum tidak bisa ditegakkan tanpa pemerintahan yang demokratis, dan pemerintahan demokratis tanpa hukum akan menjadi anarkis. Pembangunan hukum dilakukan melalui proses nomokrasi dan demokrasi sekaligus. Pemerintah sebagai wakil rakyat menciptakan politik hukum yang memihak kepada kepentingan rakyat. Konsekuensi dari konsep negara demokrasi adalah mencampur semua anggota masyarakat dan memaksa mereka untuk hidup bersama. Kekuasaan cenderung membuat pemerintah lupa diri dan kehilangan etikanya sebagai orang yang ditugaskan oleh rakyat untuk mengurus negara. Untuk mengubah paradigma pemerintah yang salah kaprah itu, diterapkan hubungan vertikal dan horizontal antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah dengan fungsinya sebagai pemegang kekuasaan seyogianya dapat mensejajarkan kepentingan rakyat dengan kepentingannya. Dengan demikian impian untuk menciptakan negara kesatuan dan kesejahteraan yang adil dan beradab benar-benar terwujud. Rakyat dapat memberikan ketaatannya apabila Pemerintah selaku pemegang kekuasaan bertindak benar. Terciptanya hubungan timbal balik yang baik tidak akan terwujud bila pemerintah tidak berada di jalan yang benar.

Kata Kunci: *Hakikat, Penguasa, Negara, Hukum, Demokrasi.*

Abstract

The Government should have the ability to regulate the people. The policy of a ruler is firm, not blunt up and sharp down. The state in principle is not based on mere power (matchtsstaat), but is also based on law. In the rule of law, a rule of law is not created for bad purposes. Monocracy and democracy can live and grow in harmony with one another. The rule of law cannot be established without democratic government, and democratic rule without law will become anarchist. Legal development is carried out through a process of nomocracy and democracy at the same time. The government as the people's representative creates a legal politics that favor the people's interests. The consequence of the concept of a democratic state is to mix all members of society and force them to live together. Power tends to make the government forget itself and lose its ethics as a person assigned by the people to take care of the country. To change the misguided paradigm of the government, a vertical and horizontal relationship between the government and the people was applied. Government with its function as the holder of power should be able to align the interests of the people with their interests. Thus the dream of creating a unitary and prosperous state that is just and civilized is truly realized. The creation of a good reciprocal relationship will not be realized if the government is not on the right path.

Keywords: *Nature, Authority, State, Law, Democracy.*

Cara Mengutip (How to Cite): Shandi Patria Airlangga, “Hakikat Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis”, *Jurnal Cepalo*, 3 (1), (2019): 1-10.

DOI: <https://doi.org/10.25041/cepalo.v3no1.1783>

A. Pendahuluan

Negara hukum adalah negara yang sistem penyelenggaraan negaranya didasarkan oleh suatu aturan hukum. Hukum merupakan sebuah kata yang masih abstrak, maka sebagai perwujudannya dengan dikodifikasikannya suatu hukum ke dalam tulisan yang disebut peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan di setiap negara memiliki hierarkinya masing-masing. Tepatlah *stuffenbau theory* yang dipelopori oleh Hans Kelsen, bahwa hukum memiliki turunannya di dalam peraturan perundang-undangan.¹ Peraturan tertinggi di suatu negara biasa disebut konstitusi. Konstitusi tersebut merupakan *grundnorm* (norma dasar) yang bentuknya tidak lagi abstrak, namun sudah berwujud. Konstitusi di setiap negara berbeda-beda tergantung pada sejarah terbentuknya negara tersebut.

Negara demokrasi merupakan interpretasi dari kedaulatan rakyat, bahwa negara sebesar-besarnya adalah milik rakyat. Penguasa dan rakyat merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sebab syarat berdirinya suatu negara meliputi adanya rakyat, pemerintahan, wilayah kekuasaan, dan diakui serta menjalin hubungan dengan negara lain.² Penguasa yang dimaksud adalah pemerintah, yakni rakyat yang memiliki kewenangan pemerintahan untuk mewakili rakyat yang lain dengan dilekati kewenangan pemerintahan untuk mengatur negara. Demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat. Pemerintah dipilih oleh mayoritas rakyat, kemudian disahkan menjadi penyelenggara negara sesuai undang-undang yang telah ditetapkan.

Setelah menjadi bagian dari pemerintahan dan memiliki kekuasaan, penguasa berpotensi menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan tertentu (*abuse of power*). Wakil rakyat dapat menyalahgunakan bahkan melakukan tindakan lebih daripada kewenangan yang telah diberikan kepadanya. Sesuai dengan adagium dari Lord Acton: “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang artinya “kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti disalahgunakan”.³ Maka untuk membatasi kekuasaan yang berpotensi absolut, negara-negara biasanya menggunakan konstitusi.⁴

Negara hukum demokratis, memiliki dua kedaulatan yang bersintetis dan diintegrasikan menjadi satu. Kekuasaan tersebut adalah kekuasaan hukum dan kekuasaan rakyat. Kekuasaan hukum artinya kedaulatan didasarkan pada hukum (*nomokrasi*), dimana perundangan menjadi dasar penyelenggaraan negara. Konsep nomokrasi dikemukakan pertama kali oleh Plato dalam bukunya *Nomoi*, dalam buku itu Plato memberikan petunjuk bahwa suatu peraturan yang disepakati bersama sebaiknya dimuat dalam suatu buku perundangan.⁵ Sedangkan kekuasaan rakyat artinya adalah kedaulatan ada pada rakyat (*demokrasi*), dimana rakyat memegang kendali penuh atas negaranya. Sesuai dengan pernyataan Presiden Amerika Serikat yang ke-16 Abraham Lincoln yang menyatakan bahwa “*demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*”.⁶ Bisa ditarik kesimpulan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu sistem pemerintahan atau dalam suatu negara, dimana masing-masing dari mereka memiliki hak dalam memperoleh kesempatan serta hak yang sama dalam upaya mengatur kebijakan publik.

Sebuah negara secara umum menganut tradisi hukum *civil law* dan *common law*. *Civil law* merupakan tradisi hukum *rechstaat* (Jerman) yang dipelopori oleh Friedrich Julius Stahl dimana kepastian hukum menjadi tolok ukur penyelesaian permasalahan.⁷ Sedangkan *common law* merupakan tradisi hukum *the rule of law* (Inggris) yang dipelopori oleh A.V. Dicey, menjadikan yurisprudensi sebagai tolok ukur penyelesaian permasalahan.⁸ Berdasarkan pengantar yang telah dikemukakan, maka substansi permasalahan yang akan dibahas yakni bagaimana hakikat penguasa dalam negara hukum demokratis.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa bahan hukum sekunder, yakni buku-buku para ahli ilmu hukum tentang hakikat penguasa, ilmu negara, dan menganalisisnya dengan dihubungkan pada konsep nomokrasi dan

¹ Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, Translated by Henry Michael Hartney, New York: Oxford University Press, (1991), hlm. 22.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, (2003), hlm. 42-44.

³ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, (2014), hlm. 5.

⁴ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, New York: Oxford University Press, (1951), hlm. 58-59.

⁵ Lihat Plato, *The Laws of Plato*, Manchester: University of Manchester Press, (1921), hlm. 49.

⁶ Harry C. Boyte, *The Citizen Solution: How You Can Make a Difference*, St. Paul: Minnesota Historical Society, (2008), hlm. 15.

⁷ Lihat Aristoteles, *Politik*, Yogyakarta: Benteng Budaya, (2004), hlm. 161. Diterjemahkan dari buku *Politics*, New York: Oxford University Press, (1995).

⁸ A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Edisi ke-3, London: Macmillan and co., (1889), hlm. 175-176.

demokrasi.⁹ Analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif dengan pisau analisis doktrin-doktrin serta konsep-konsep kenegaraan para ahli hukum klasik. Substansi dari tulisan ini dikemukakan secara deskriptif pada tataran teoritis, agar pembaca dapat memahami makna penting dari penguasa dan hakikatnya dalam negara hukum demokratis.

B. Pembahasan

1. Hakikat Penguasa

Kekuasaan merupakan kekuatan untuk mengatur suatu objek sesuai dengan kehendaknya. Kekuasaan dalam konteks pemerintahan bukan hanya sekedar bentuk hubungan tertentu antar manusia, bukan juga suatu gejala kehidupan bermasyarakat yang tidak ada sangkut pautnya dengan alam, melainkan sama dengan semua dimensi sosial dan dimensi alamiah lainnya. Seorang penguasa memiliki wibawa yang ditunjang oleh kemampuannya dalam mengatur dan mengorganisasi orang banyak. Kemampuan tersebut seyogianya mampu memberikan sanksi nyata terhadap mereka yang membangkang dan mencoba membelot.

Tanda kewibawaan penguasa adalah ketika keselarasan sosial dapat tercapai dan tidak ada keresahan di dalam kehidupan masyarakat. Keresahan masyarakat adalah tanda tidak adanya keselarasan sosial. Segala bentuk kritik, ketidakpuasan, tantangan, perlawanan dan kekacauan merupakan tanda bahwa masyarakat resah, dan keadaan belum selaras. Budi luhur seorang penguasa akan terlihat dalam caranya menjalankan pemerintahan. Sesuai dengan sifat hakiki kekuasaan itu sendiri, cara pemakaiannya pun harus bermartabat. Pemerintah diharapkan dapat mewujudkan keadaan yang sejahtera, adil, dan makmur.¹⁰

Era Imperium Romawi, kekuasaan lebih identik dan kental dengan hubungan manusia dan Tuhannya. Kekuasaan pada masa ini biasanya bersifat teokratis dan bentuk kekuasaannya adalah kerajaan. Kekuasaan dalam sistem kerajaan sangat absolut (mutlak), *beschikking* raja adalah peraturan yang tertinggi. Dogmatika kekuasaan menjadikan raja sebagai hukum itu sendiri. Dalam pandangan filsuf Hegel sampai dengan Aristoteles,¹¹ negara merupakan pusat suatu masyarakat yang dianalogikan sebagai suatu subjek yang besar. Demikian pula Plato, mengasumsikan konsep negara hukum sebagai *macro antropos* (manusia raksasa). Maksudnya adalah posisi raja sebagai kepala, hukum sebagai sistem sarafnya, tentara sebagai tangannya, dan lain sebagainya.¹²

Setelah memasuki era Rasionalisme, lahir dan berkembanglah ajaran filsuf-filsuf yang berusaha untuk membatasi kekuasaan para penguasa negara, antara lain yang dilakukan oleh:

- a. John Locke dengan ajarannya tentang hak asasi manusia;
- b. Montesquieu dengan ajarannya tentang trias politika (pembagian kekuasaan menjadi 3 unsur);
- c. Jean-Jacques Rousseau dengan ajarannya tentang kedaulatan rakyat; dan
- d. Maurice Duverger dengan ajarannya pemilihan dan pengangkatan para penguasa negara yang akan memegang dan melaksanakan kekuasaan negara.¹³

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan menciptakan politik hukum yang memihak pada kepentingan rakyat, yaitu dengan memberi perlindungan agar rakyat kecil (lemah) tidak dibiarkan bersaing secara bebas dengan rakyat yang lebih kuat (dalam hal ekonomi maupun kekuasaan). Jika dalam teori keadilan klasik terdapat konsep keadilan komutatif, keadilan distributif, dan keadilan korektif, maka konsep keadilannya adalah keadilan sosial. Pembangunan keadilan sosial adalah upaya untuk memperpendek jurang pemisah antara si miskin dan si kaya dan antara si kuat dan si lemah. Pemerintah juga berkewajiban memberi jaminan dan perlindungan penuh atas setiap pemeluk agama tanpa ada diskriminasi yang dirasakan oleh salah satu pihak.¹⁴

Konsekuensi pemerintah sebagai penguasa, memang selalu dilekati oleh stigma buruk dari masyarakat. Stigma buruk itu muncul dari kekhawatiran masyarakat kepada pemerintah, bahwa pemerintah berpotensi memainkan kekuasaan tanpa mengindahkan hukum yang ada. Menurut Maurice Duverger, timbulnya dan terselenggaranya pembatasan kekuasaan penguasa itu bukanlah hasil dari suatu pemikiran, tetapi oleh karena adanya kesukaran-kesukaran dan kesulitan-kesulitan serta rintangan-rintangan yang bersifat kebendaan atau

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, (2005), hlm. 93.

¹⁰ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 2016), hlm. 36.

¹¹ Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Massachusetts: MIT Press, (1996), hlm 8.

¹² Th. Hidayat Tjaya, J. Sudarminta, *Menggagas Manusia Sebagai Penafsir*, Yogyakarta: Kanisius, (2005), hlm. 150.

¹³ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, (2005), hlm. 224-225.

¹⁴ Gus Dur, *Islam, Politik, dan Kebangsaan*, Yogyakarta: LKIS Yogyakarta, (2010), hlm. 107.

materiil, yang merintangi maksud penguasa untuk melaksanakan kekuasaannya. Misalnya bisa dilihat dari sifat absolut kekuasaan seperti raja Genghis Khan.¹⁵

Terdapat beberapa cara untuk membatasi kekuasaan menurut Maurice Duverger, upaya untuk bisa membatasi kekuasaan penguasa terbagi menjadi 3 (tiga) macam upaya, antara lain:

- a. Pertama, upaya dilakukan dengan tujuan untuk melemahkan juga membatasi kekuasaan penguasa secara langsung. Di dalam usaha ini juga terdapat tiga macam cara yang digunakan, antara lain:

- 1) Pemilihan Para Penguasa

Pemilihan penguasa dilakukan secara demokrasi atau berdasarkan kehendak rakyat yang dilakukan dengan pemungutan suara. Bagi calon penguasa yang mendapatkan suara terbanyak dianggap sebagai orang yang dipilih mayoritas rakyat, dan menjadi wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaan. Meskipun demikian, rakyat sebagai pemberi kekuasaan tetap mengawasi penggunaan kekuasaan itu dalam rangka menciptakan *check and balance* juga agar kekuasaan yang diberikan tidak disalahgunakan.

- 2) Pembagian Kekuasaan

Sistem pembagian kekuasaan atau lebih dikenal dengan sebutan *separation of power*, merupakan cara yang efektif untuk membatasi kekuasaan. Dengan metode pembagian kekuasaan, kekuasaan tidak hanya dipegang oleh satu orang, sehingga membatasi totaliter penguasa. Pembagian kekuasaan digunakan di beberapa negara salah satunya Negara Republik Indonesia. Di Indonesia, pembagian kekuasaan mengadopsi Konsep Trias Politika yang dipelopori oleh Baron de Montesquieu atau biasa dipanggil Montesquieu. Namun pembagian kekuasaan di Indonesia lebih kompleks, sebab terdapat kekuasaan konstitutif yang dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden, kekuasaan legislatif dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden, kekuasaan Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) yang diikuti peradilan lain di bawahnya, kekuasaan eksaminatif yang dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan kekuasaan moneter yang dijalankan oleh Bank Indonesia (BI) untuk mengurus persoalan uang di Indonesia.

- 3) Kontrol Yuridiksional

Bagian ini dimaksudkan untuk menegakan hukum untuk membatasi penggunaan kekuasaan secara represif. Lembaga peradilan ditugaskan untuk mengontrol, mengatur, mengendalikan lembaga negara dan penyelenggara negara lainnya. Dengan demikian hak dan kewajiban penguasa dapat dijalankan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, tidak keluar dari apa yang telah ditetapkan.

- b. Kedua, upaya untuk membatasi kekuasaan adalah dengan memperkuat maupun menambah kekuasaan pihak-pihak yang diperintah, sehingga terdapat keluwesan untuk bertindak membela hak-haknya. Kekuatan penguasa tentu di atas kekuatan bawahannya, sehingga perlu instrumen untuk membatasinya. Maka potensi penyalahgunaan kekuasaan itu dapat dibatasi dengan penguatan hak-hak didukung dengan dasar hukum yang jelas. Disitulah fungsi normatif hukum sebagai norma yang dipatuhi dan terdapat paksaan serta sanksi bagi pelanggarnya. Terbatasnya kekuasaan penguasa, menjadikan rakyat tidak khawatir dengan *abuse of power* maupun kediktatoran.
- c. Ketiga, upaya untuk membatasi kekuasaan dengan pengawasan dari penguasa lain. Sama halnya dengan negara federal, dimana terdapat negara-negara yang bergabung menjadi satu membentuk federasi, sehingga bisa saling menguatkan dan mengawasi. Kelaliman penguasa terhadap masyarakat juga dapat diintervensi oleh penguasa lainnya dalam satu federasi, sehingga terjadi pembatasan kekuasaan yang efektif. Model ini masih digunakan sampai saat ini oleh Amerika Serikat dan negara federal lainnya.¹⁶

2. Negara Hukum Demokratis

Paradigma pembangunan negara mencita-citakan dan mengandaikan tumbuh serta berkembangnya negara hukum yang demokratis. Negara hukum yang berupaya menyandingkan prinsip-prinsip negara hukum dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri secara selaras dan saling melengkapi satu sama lain. Karena negara hukum tanpa pemerintahan yang demokratis akan berubah menjadi negara yang fasis dan represif, sebaliknya apabila pemerintahan demokratis tanpa disertai hukum, akan terjebak pada perjalanan negara ke arah yang anarki. Dalam kekuasaan absolut seperti kerajaan, hukum tetap diberlakukan, tetapi

¹⁵ Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, dalam Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, (1983), hlm. 16.

¹⁶ Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 268-275.

penyalahgunaan wewenang sangat mungkin terjadi karena tidak adanya batasan bagi hukum yang dibuat oleh raja. Ditambah pula dengan kepentingan politik dari orang-orang di sekitar raja yang mengagitasi dan menyebarkan propaganda, sehingga raja yang tadinya baik menjadi tidak baik. Pengelolaan kekuasaan yang disebut demokrasi, prinsip dasarnya adalah siapapun yang ingin berkuasa harus mendapatkan mandat dan sepakat untuk dikontrol oleh pemberi kekuasaan. Inilah penemuan manusia dalam mengelola kekuasaan modern yang dianggap paling bermartabat dan terkontrol. Meskipun belum optimal, tetapi sampai saat ini belum ditemukan sistem lain yang dapat dianggap sebagai sistem kekuasaan yang paling efektif dan bisa menaklukkan kekuasaan. Secara kelembagaan agar kekuasaan tidak menjadi liar, maka ia diintegrasikan ke dalam suatu bangunan struktural, sehingga terjadi keseimbangan kekuatan di dalam komponen-komponen struktural tersebut. Dengan begitu, elemen-elemen yang ada dalam kekuasaan tersebut satu dengan lainnya dapat saling mengontrol (*check and balance*). Sistem ini sudah diajarkan oleh John Locke, dan dikembangkan oleh muridnya Montesquieu dengan konsep *Trias Politica*-nya.¹⁷

Pembangunan hukum di suatu negara akan baik jika dilakukan melalui proses nomokrasi dan demokrasi secara bersamaan. Demokrasi menghendaki pembuatan hukum dilakukan oleh rakyat atau lembaga perwakilannya berdasarkan kehendak suara yang terbanyak, sedangkan nomokrasi menghendaki pembangunan hukum dilakukan menurut prosedur tertentu yang adil serta menurut filosofi hukum. Hukum tidak bisa dibangun hanya semata-mata dengan suara terbanyak atas nama demokrasi saja. Hukum harus sesuai dengan filosofi dan logika peraturan perundang-undangan yang menyertainya sesuai dengan prinsip nomokrasi.¹⁸ Karena penegakkan nomokrasi dan demokrasi di suatu bangsa, biasanya diadopsi dari paham-paham dan ajaran-ajaran klasik para filsuf yang sudah pernah berhasil dan diakui dalam mengembangkan hukum dan bentuk pemerintahan.

Demokrasi yang diinginkan oleh para pendiri bangsa adalah suatu demokrasi yang dilaksanakan secara musyawarah, dan dibarengi dengan kebijaksanaan. Inilah ideologi berdemokrasi bagi suatu bangsa, bukanlah dengan memaksakan kehendak karena ketidakpahaman akan nilai-nilai luhur berdemokrasi. Disinilah kemudian hukum diletakkan sebagai pembatas untuk menghindari kebebasan tanpa batas yang tidak bertanggung jawab. Demikian seharusnya kesesuaian antara nomokrasi dan demokrasi.¹⁹ Legitimasi terhadap negara akan terwujud apabila kekuasaan negara dapat melaksanakan fungsinya serta aparat penyelenggara kekuasaan negara di setiap fungsinya dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya secara konsisten.

Suatu tindakan dianggap legal jika sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di tempat tersebut. Legalitas merupakan suatu kemungkinan bahwa suatu kekuasaan itu sah. Setelah mendapatkan legalitas, maka suatu kekuasaan membutuhkan legitimasi etis yang mempersoalkan keabsahan wewenang kekuasaan dari segi norma-norma moral. Legitimasi muncul dan menjadi parameter bahwa setiap tindakan negara baik itu eksekutif maupun legislatif, memperhatikan segi moral dan kesesuaian dengan tuntutan kemanusiaan yang adil dan beradab.²⁰

Prinsip demokrasi menjelaskan proses dalam menghasilkan hukum yang legitim. Prinsip demokrasi merumuskan pemahaman teori diskursus tentang organisasi diri suatu komunitas. Prinsip tersebut tidak hanya menjelaskan bagaimana norma hukum yang legitim itu dipatuhi bersama untuk memperoleh legitimasinya, tetapi juga bagaimana kekuasaan yang dilahirkan dari norma-norma hukum yang legitim itu dapat dianggap legitim. Hukum di suatu masyarakat dijadikan hukum positif ketika hukum diromatikan karena dibuat melalui proses keputusan yang bertanggung jawab sesuai dengan aturan tertentu.²¹

Mengenai legitimasi konstitusi, Hans Kelsen menganggap konstitusi merupakan norma hukum tertinggi di dalam suatu kesatuan hierarkis, sehingga mempunyai legitimasi tertentu. Hans Kelsen juga menambahkan, bahwa kondisi ini akan berimplikasi terhadap pengakuan konstitusi sebagai norma tertinggi dalam suatu negara, yang artinya semua cabang kekuasaan negara dan setiap warga masyarakat sipil dalam negara tanpa terkecuali terikat dan wajib untuk mematuhi norma tertinggi tersebut.²² Menurut Jimly Asshiddiqie,²³ legitimasi konstitusi berdasarkan sumber kedaulatan negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan

¹⁷ J. Kristiadi, *Demokrasi dan Etika Bernegara*, Jakarta: Impulse, (2008), hlm. 4.

¹⁸ Gus Dur, *Op.Cit*, hlm. 106.

¹⁹ Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Falsafah Pancasila: Epistemologi Keislaman Kebangsaan*, Depok: Prenadamedia, (2018), hlm. 57.

²⁰ Nicolas Figueroa Garcia-Herreros, "Legality, Legitimacy, and Democratic Constitution Making", *Jus Cogens: A Critical Journal of Philosophy of Law and Politics*, No. 42439, (2019), hlm. 2.

²¹ Hendra Karianga, *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Politik*, Depok: Kencana, (2017), hlm. 192-194.

²² Hans Kelsen, *Loc.Cit*.

²³ Jimly Asshiddiqie, "Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi", diakses dari website resmi Kemenristekdikti: <http://jdih.ristekdikti.go.id/v0/?q=system/files/perundangan/1927202140.pdf>, pada tanggal 27 Agustus 2019.

rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka rajalah yang menentukan berlaku atau tidaknya suatu konstitusi (*constituent power*).²⁴

Konstitusi mengandung dua teori, yaitu teori kedaulatan hukum dan teori kedaulatan rakyat. Menurut teori kedaulatan hukum (*Rechts-sovereiniteit*), yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Karena baik pemerintah maupun rakyat, bahkan negara itu sendiri tunduk kepada hukum. Semua tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe, yang berdaulat itu adalah hukum. Sumber hukum itu sendiri adalah rasa hukum yang terdapat dalam diri masyarakat. Rasa hukum itu bentuknya masih sederhana atau bersifat primitif yang tingkatannya masih rendah atau disebut insting hukum, sedangkan dalam bentuknya yang lebih luas disebut kesadaran hukum. Teori kedaulatan hukum mengandaikan bahwa pemimpin tertinggi di suatu negara bukanlah seorang tokoh, tetapi sebuah sistem aturan. Manusia hanyalah wayang dari skenario yang telah disusun dan disepakati bersama dengan menampilkan para wayang itu sebagai pemeran. Istilah yang tidak boleh dikacaukan maknanya antara satu dengan yang lain adalah istilah “*the rule by law*”, “*the rule of man by using law*”, “*the rule of dictatorship*”. Istilah yang benar untuk menunjuk kepada kedaulatan hukum atau negara hukum dalam bahasa Inggris adalah *rule of law*, bukan *rule by law* yang menggunakan hukum sebagai alat kekuasaan. Dalam negara hukum, hukumlah yang dijadikan panglima.²⁵

Menurut tradisi Anglo Saxon (Amerika), unsur-unsur pengertian negara hukum yang disebut dengan istilah *the rule of law* tersebut mengandung tiga prinsip, yaitu:

- Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- Proses pemerintahan atau penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan undang-undang (*due process of law*).²⁶

Teori selanjutnya adalah teori kedaulatan rakyat, yang merupakan ajaran dari kaum monarkomaken, khususnya ajaran dari Johannes Althusius yang kemudian diteruskan oleh para sarjana dari aliran hukum alam. Tetapi teori ini mencapai kesimpulan baru, yaitu bahwa semula individu-individu itu dengan melalui perjanjian masyarakat membentuk sebuah masyarakat, dan kepada masyarakat inilah para individu itu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya kekuasaan tersebut diserahkan kepada raja.²⁷ Jadi sesungguhnya penguasa itu mendapatkan kekuasaannya dari individu-individu tersebut. Maka yang sebenarnya berdaulat adalah rakyat, sedangkan penguasa hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan dan dikehendaki oleh rakyat, yang kemudian teori ini dipelopori oleh Jean-Jacques Rousseau.²⁸

Teori kedaulatan rakyat menyatakan bahwa dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah semestinya berpijak pada kehendak rakyat. Inti ajaran teori kedaulatan rakyat antara lain:

- Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat (demokrasi);
- Adanya jaminan konstitusi terhadap hak asasi manusia, artinya teori ini memandang dan memaknai kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah berpegang pada kehendak yang lazimnya disebut dengan demokrasi;

Menurut Jimly Asshiddiqie, teori kedaulatan rakyat inilah yang akan menderivasikan diri menjadi teori demokrasi, karena demokrasi merupakan praksis dari teori kedaulatan rakyat dalam suatu sistem politik, oleh karenanya kedua istilah ini dapat disamakan artinya.²⁹

3. Penguasa dalam Negara Hukum Demokratis

Hukum merupakan kesepakatan antar manusia yang memiliki manfaat berdasarkan rasionalitas dan perasaan manusia. Kemanfaatan bagi manusia menjadi latar belakang terciptanya suatu hukum. Dengan kata lain hukum tidak akan diciptakan untuk tujuan yang buruk, kecuali ada penyalahgunaan kewenangan oleh penguasa dan mencampurkan aduan hukum dengan politik demi kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Selaras dengan kemanfaatan hukum yang harus diregulasi oleh penguasa, terdapat Teori Utilitarianisme yang menyatakan “*the greatest happiness of the greatest number*” yang artinya adalah “*Tindakan yang terbaik adalah yang memberikan sebanyak mungkin kebahagiaan bagi sebanyak mungkin*

²⁴ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blackstone Press, (1997), hlm. 3.

²⁵ H. Krabbe, *The Modern Idea of The State*, New York: D. Appleton and Company, (1992), hlm. 37.

²⁶ Asmaeny Azis Izlindawati, *Constitutional Complaint and Constitutional Question dalam Negara Hukum*, Jakarta: Kencana, (2018), hlm. 32.

²⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Discourse on Political Economy and The Social Contract*, translated with Christopher Betts, New York: Oxford University Press, (1994), hlm. 56.

²⁸ Soehino, *Loc. Cit.*

²⁹ Asmaeny Azis Izlindawati, *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

orang". Mazhab utilitarianisme dikemukakan oleh Jeremy Bentham, Henry Sidgwick, dan John Stuart Mill yang menyatakan bahwa kepercayaan menerima dasar nilai-nilai moral, prinsip kegunaan, atau kebahagiaan terbesar, menyatakan bahwa suatu tindakan dinilai benar dalam perbandingan apabila cenderung meningkatkan kebahagiaan, salah apabila cenderung menghasilkan kebalikan dari kebahagiaan (keburukan). Kebahagiaan yang dimaksud di sini adalah adalah kenikmatan dan tidak adanya rasa sakit, sedangkan ketidakbahagiaan adalah rasa sakit dan hilangnya kenikmatan.³⁰ Dalam terminologi hukum, teori ini dimaksudkan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang memiliki manfaat. Maka dalam konsep negara demokrasi, penguasa tidak boleh menganggap dirinya sebagai hukum itu sendiri, karena kekuasaan ada di tangan rakyat.³¹

Berdasarkan konsep kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak didasarkan atas kekuasaan belaka (*matchtsstaat*), namun harus juga didasarkan pada hukum. Dapat dipahami bahwa konsep negara hukum selalu bertentangan dengan konsep negara kekuasaan atau konsep negara yang memerintah dengan sewenang-wenang (*wilikuurstaat*).³² Kemudian terdapat konsekuensi dari konsep negara hukum demokratis, yaitu mencampur semua anggota masyarakat, baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan publik, dan memaksa mereka untuk hidup bersama di bawah aturan hukum yang telah disepakati. Selain demokrasi, tidak ada bentuk masyarakat atau undang-undang yang bisa membuat manusia begitu serupa satu sama lain, kecuali pendidikan atau kekayaannya.³³

Hukum bukanlah merupakan alat integrasi, tetapi merupakan pendukung ketidaksamaan dan ketidakseimbangan yang dapat membentuk perpecahan kelas. Hukum dan kekuasaan merupakan sarana dari kaum kapitalis yang berkuasa di bidang ekonomi, untuk melanggengkan kekuasaannya. Hukum bukanlah model idealis dari moral masyarakat atau setidaknya-tidaknya masyarakat bukanlah manifestasi normatif dari apa yang telah dihukumkan. Kenyataan dalam masyarakat akan berubah tatkala masyarakat melakukan transisi ke situasi-situasi baru, yang berhubungan dengan membesarnya agregasi dalam kehidupan. Juga kian meningkatnya interdependensi antara segmen-segmen sosial dalam kehidupan ekonomi. Emile Durkheim mengungkapkan idenya tentang hukum, dengan bertolak dari penemuan yang terjadi dalam hukum dengan tipe solidaritas dalam masyarakat. Ia membuat perbedaan antara hukum yang menindas dengan hukum yang mengganti (*Repressive* dengan *Restitutive*). Dalam konsep Durkheim, hukum sebagai moral sosial, pada hakikatnya adalah suatu ekspresi solidaritas sosial yang berkembang di dalam suatu masyarakat. Hukum menurutnya adalah cerminan solidaritas. Tidak ada masyarakat yang dapat tegak dan eksis tanpa adanya solidaritas. Menurut Durkheim, hukum dirumuskan sebagai suatu kaidah yang bersanksi.³⁴

Oliver Wendell Holmes mengutarakan pikirannya dalam sosiologi hukum, bahwa setiap hakim bertanggung jawab memformulasikan hukum lewat keputusannya. Hakim harus sadar dan yakin bahwa hukum itu adalah bukan sesuatu yang *Omnipresent in the sky*, melainkan sesuatu yang senantiasa hadir dalam situasi-situasi konkret *to meet the social need*. Lebih lanjut ia menuliskan *the life of law is not logic: it has been experience*, bahwa kehidupan hukum tidak pernah berdasarkan logika, melainkan didasarkan pada pengalaman yang isinya harus dilukiskan oleh sosiologi hukum.³⁵ Benjamin Nathan Cardozo mengemukakan pemikirannya bahwa hakim memiliki kebebasan untuk memutuskan suatu perkara, tetapi batasannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan hukum.³⁶

Berbagai kehidupan sosial seperti logika, rakyat, sejarah, dan standar moralitas, disepakati bersama-sama dengan terciptanya hukum. Hukum harus tetap sejalan dengan kebutuhan-kebutuhan sosial. Roscoe Pound sebagai ahli hukum yang menganalisis yurisprudensi serta ilmu sosial, mengungkapkan bahwa pokok pikirannya adalah lebih menelaah akibat-akibat sosial yang aktual dari adanya lembaga-lembaga hukum dan doktrin-doktrin hukum.³⁷ Mengajukan studi sosiologi untuk mempersiapkan perundang-undangan dan menganggap hukum sebagai suatu lembaga sosial yang dapat diperbaiki oleh usaha-usaha yang bijaksana dalam menemukan cara-cara terbaik untuk melanjutkan dan membimbing usaha-usaha seperti itu. Untuk

³⁰ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, London: T. Payne, (1789), hlm. 1-4.

³¹ Linda Smith, William Raep, *Filsafat dan Agama, Dulu dan Sekarang*, Yogyakarta: Kanisius, (2000), hlm. 134.

³² Moh. Mahfud MD., et al, *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila IV*, Yogyakarta: PSP UGM, (2012), hlm. 57.

³³ Alexis De Tocqueville, *Democracy, Revolution, and Society*, Chicago: University of Chicago Press, (1980), hlm. 114.

³⁴ Emile Durkheim, *Sociology and Philosophy*, translated by D.F. Pocock, Paris: Presses Universitaires de France, (1951), hlm. 10.

³⁵ Oliver Wendell Holmes. JR, Introduction by G. Edward White, *The Common Law*, Cambridge: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, (2009), hlm. 24.

³⁶ Benjamin N. Cardozo, *The Nature of The Judicial Process*, New Haven: Yale University Press, (1946), hlm. 143.

³⁷ Mathieu Deflem, *Sociology of Law: Visions of a Scholarly Tradition*, New York: Cambridge University Press, (2008), hlm. 100.

menciptakan efektivitas cara dalam membuat peraturan perundang-undangan dan memberi tekanan kepada hukum untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (tidak menekankan kepada sanksi).³⁸

Berdasarkan konstitusi, hubungan pemerintah dan rakyat merupakan hubungan struktural negara secara vertikal. Posisi pemerintah secara konstitusi adalah pemegang kekuasaan, sedangkan rakyat tidak punya kekuasaan. Namun secara hakikat, dalam konsep negara demokrasi kekuasaan tertinggi adalah milik rakyat. Sedangkan pemerintah hanya petugas penyelenggaraan negara yang bisa ditarik kapan saja oleh rakyat jika tidak mampu memenuhi kebutuhannya atau menyalahgunakan wewenangnya. Dalam kehidupan bernegara, rakyat diatur oleh pemerintah dengan diterapkannya hukum. Meskipun begitu, pemerintah dan masyarakat pada hakikatnya sederajat. Hanya fungsinya saja yang berbeda, tetapi tujuannya sama-sama menginginkan keamanan dan kesejahteraan hidup dalam suatu negara. Kekuasaan cenderung membuat pemerintah lupa dengan fungsinya sebagai petugas yang dipercaya oleh rakyat untuk mengurus negaranya. Untuk itu, paradigma pemerintah yang berpikir bahwa negara merupakan milik pribadinya harus dirubah.

Pemerintah semestinya sadar bahwa masa kepemimpinan serta kekuasaannya itu terbatas, dan mereka merupakan bagian dari rakyat yang sedang bertugas mengurus negara. Maka diterapkan hubungan vertikal dan horizontal antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah bertanggungjawab mensejajarkan kepentingan rakyat dengan kepentingannya. Dalam segi hukum pun harus diberlakukan asas *equality before the law*. Sehingga impian untuk menciptakan negara kesatuan dan kesejahteraan yang adil dan beradab benar-benar terwujud. Dalam konteks legitimasi, hubungan antara pemerintah dengan rakyat lebih ditentukan pada keputusan rakyat untuk menerima atau menolak kebijakan yang ditetapkan oleh sang penguasa.

Prinsipnya, pemerintah sebagai pemimpin semestinya bertindak benar agar rakyat dapat memberikan ketaatannya. Terciptanya hubungan timbal balik tidak akan terwujud bila pemerintah sendiri tidak berada pada jalan yang benar. Para menteri-menteri dapat memberikan kritik dan masukan kepada pemerintah. Jika pemerintah berlaku dogmatis dan otoriter, rakyat dapat melakukan pemberontakan sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap pemerintahan. Rakyat dapat menurunkan pemimpin dan menggantikannya dengan yang lain. *Books of Mencius* pun menganggap revolusi sebagai salah satu hak masyarakat.³⁹ Karena revolusi merupakan kekuatan fundamental rakyat yang tertidur, dan bisa dibangun apabila rakyat dalam keadaan terancam karena perbuatan pemimpinnya.

C. Kesimpulan

Kekuasaan dalam konsep negara hukum demokratis, prinsip dasarnya adalah siapapun yang ingin berkuasa mendapat izin dari rakyat dan disahkan secara hukum yang berlaku. Demikian cara manusia mengelola kekuasaan yang paling beradab. Meskipun belum optimal dan terdapat kekurangan, sampai saat ini sistem tersebut masih digunakan di beberapa negara yang menganut nomokrasi dan demokrasi. Secara kelembagaan, kekuasaan secara struktural diawasi oleh kekuasaan yang lain sehingga terjadi keseimbangan kekuatan di dalam struktur tersebut dan pada akhirnya kekuasaan tersebut satu dengan yang lainnya dapat saling mengontrol. Pembangunan hukum dilakukan melalui proses demokrasi dan nomokrasi secara bersamaan, karena keduanya saling berhubungan. Nomokrasi dilaksanakan secara demokrasi agar tidak ada kekuasaan absolut, dan demokrasi akan anarki tanpa nomokrasi.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara menciptakan sistem kenegaraan yang ideal, yaitu sejahtera, adil, dan tentram. Hukum dibentuk dengan kesepakatan antar manusia yang memiliki manfaat berdasarkan rasionalitas dan manusiawi. Kemanfaatan bagi manusia menjadi latar belakang terciptanya suatu hukum. Berdasarkan konstitusi, hubungan pemerintah dan rakyat berbentuk vertikal. Posisi pemerintah ada di atas sebagai penguasa, sedangkan rakyat ada di bawah dan tidak punya kekuasaan. Meskipun begitu, pemerintah dan masyarakat pada hakikatnya sama-sama rakyat. Hanya kewenangan pemerintahan yang melekat di pemerintah saja yang membedakannya, tetapi tujuannya sama-sama untuk mewujudkan negara yang aman, adil, dan sejahtera.

³⁸ Baso Madiung, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Makassar: Sah Media, (2014), hlm.16-18.

³⁹ Tu Wei-Ming, *Etika Konfusianisme*, Jakarta: Teraju, (2005), hlm. 32.

DAFTAR PUSTAKA**A. Buku**

- Aristoteles. (2004). *Politik*. Yogyakarta: Bentang Budaya, Diterjemahkan dari buku Politics. (1995). New York: Oxford University Press.
- Bentham, Jeremy. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London: T. Payne.
- Boyte, Harry C. (2008). *The Citizen Solution: How You Can Make a Difference*. St. Paul: Minnesota Historical Society.
- Budiardjo, Miriam. (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Cardozo, Benjamin N. (1946). *The Nature of the Judicial Process*. New Haven: Yale University Press.
- Deflem, Mathieu. (2008). *Sociology of Law: Visions of a Scholarly Tradition*. New York: Cambridge University Press.
- Dicey, A.V. (1889). *Introduction to the Study of The Law of The Constitution*. London: Macmillan and co.
- Dur, Gus. (2010). *Islam, Politik, dan Kebangsaan*. Yogyakarta: LKIS Yogyakarta.
- Durkheim, Emile. (1951). *Sociology and Philosophy*, translated by D.F. Pocock. Paris: Presses Universitaires de France.
- Duverger, Maurice. (1983). *Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, dalam Usep Ranawijaya. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Habermas, Jurgen. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg Massachusetts: MIT Press.
- HR, Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Izlindawati, Asmaeny Azis. (2018). *Constitutional Complaint and Constitutional Question dalam Negara Hukum*. Jakarta: Kencana.
- JR, Oliver Wendell Holmes. (2009). *Introduction by G. Edward White, The Common Law*. Cambridge: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.
- Karianga, Hendra. (2017). *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Politik*. Depok: Kencana.
- Kelsen, Hans. (1991). *General Theory of Norms*. Translated by Henry Michael Hartney. New York: Oxford University Press.
- Krabbe, H. (1992). *The Modern Idea of The State*. New York: D. Appleton and Company.
- Kristiadi, J. (2008). *Demokrasi dan Etika Bernegara*. Jakarta: Impulse.
- Madiong, Baso, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, (Makassar: Sah Media, 2014).
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- MD, Moh. Mahfud., et al. (2012). *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila IV*. Yogyakarta: PSP UGM.
- Plato. (1921). *The Laws of Plato*. Manchester: University of Manchester Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1994). *Discourse on Political Economy and The Social Contract*, translated with Christopher Betts. New York: Oxford University Press.
- Smith, Linda, William Raep. (2000). *Filsafat dan Agama, Dulu dan Sekarang*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soehino. (2005). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.
- Suseno, Franz Magnis. (2016). *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Thompson, Brian. (1997). *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3. London: Blackstone Press.
- Tjaya, Th. Hidya, J. Sudarminta. (2005). *Menggagas Manusia Sebagai Penafsir*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tocqueville, Alexis De. (1980). *Democracy, Revolution, and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wasitaatmadja, Fokky Fuad. (2018). *Falsafah Pancasila: Epistemologi Keislaman Kebangsaan*. Depok: Prenadamedia.
- Wei-Ming, Tu. (2005). *Etika Konfusianisme*. Jakarta: Teraju.
- Wheare, K.C. (1951). *Modern Constitution*. New York: Oxford University Press.

B. Jurnal dan Artikel

- Garcia-Herreros, Nicolas Figueroa, "Legality, Legitimacy, and Democratic Constitution Making", *Jus Cogens: A Critical Journal of Philosophy of Law and Politics*, No. 42439, (2019).
- Jimly Asshiddiqie, "Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi", diakses di [Kemenristekdikti: http://jdih.ristekdikti.go.id/v0/?q=system/files/perundangan/1927202140.pdf](http://jdih.ristekdikti.go.id/v0/?q=system/files/perundangan/1927202140.pdf).

