

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG KONSEP NEGARA HUKUM

A. Negara Hukum

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.¹ Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usiailmu negara atau pun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut di pertegas oleh Aristoteles.² Pemikiran negara hukum di mulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang di sebut dengan istilah *nomoi*”. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.³

¹ Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2005),h. 1

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta : UII Press, 2005), hlm. 1

³Titik Triwulan tutik, *Op.Cit*,h. 61

Secara embrionik, gagasan negara hukum yang telah di kemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.⁴ Sejak dahulu kala orang telah mencari akan arti negara hukum, dan Aristoteles di antaranya yang mengemukakannya. Pengertian negara hukum menurut Aristoteles dikaitkan dengan arti dari pada dalam perumusannya yang masih terikat kepada “Polis”.

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.⁵

Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu di ajarkan rasa susila

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006),h.

⁵Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : Sinar Bakti, 1987),h. 153

kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.⁶ Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁷

Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja.⁸ Kesusilaan yang akan menentukan baik dan tidaknya suatu peraturan Undang-undang dan membuat Undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara.⁹ Oleh karena itu menurut Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.¹⁰ Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idam-idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum.¹¹

Aristoteles juga mengatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang di perintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang

⁶ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada), h. 166

⁷ Moh. Kusnardi, *Op.Cit*, h. 153

⁸ Rozikin Daman, *Op.Cit*, h. 166

⁹ M. Kusnardi, *Op.Cit*, h. 154

¹⁰ Rozikin Daman, *Op.Cit*, h. 166-167

¹¹ M. Kusnardi, *Op.Cit*, h. 154

dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.¹² Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.¹³

Dalam perkembangnya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda.¹⁴ Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti : (1) Negara hukum menurut nomokrasi islam.¹⁵ Konsep nomokrasi islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-

¹² Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2

¹³ TahirAzhary, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta : UI-Press, 1995),h. 20-21

¹⁴ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1993),h.

prinsip umum sebagai berikut (prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat)¹⁶ (2) Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*.¹⁷ Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner,¹⁸ konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif¹⁹ (3) Negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*),²⁰ konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner.²¹ Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.²² (4) Konsep *socialist legality*,²³ *Social legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.²⁴ (5) Konsep negara hukum pancasila²⁵.

Padmo Wahyono menelaah negara hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah “rakyat banyak,

¹⁶ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2010),h. 85-86

¹⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, h.1

¹⁸ Philipus M. Hardjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987),h. 72

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*(Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006),h.74

²⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, h 1

²¹ Philipus m. Hardjon, *Op.Cit*, h 72

²² Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h.74

²³ Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2

²⁴ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2010),h. 91

²⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, h 2

namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang terpenting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang, berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak.²⁶

Dewasa ini, hampir semua negara menyebut dirinya negara hukum, sehingga adalah tidak populer lagi mengaku negaranya sebagai negara *totaliter* atau negara kekuasaan. Sekalipun bentuk negara itu adalah monarki, negara itu adalah monarki konstitusional, misalnya Britania Raya, negara Belanda. Lalu apakah ciri suatu negara itu sehingga disebut negara hukum ? Apakah karena negara itu memiliki hukum ? Ternyata tidak semudah itu untuk mengaku sebagai negara hukum. Atau dengan mengatakan bahwa pemerintahnya selalu bertindak berdasar hukum yang berlaku, lalu negara itu dapat disebut sebagai negara hukum ? Bagaimana bila yang membuat hukum itu adalah pemerintah itu sendiri ? Tentunya sesuai selera dan keinginannya dan kemudian pemerintah itu bertindak sesuai hukum yang telah dibuatnya sendiri dan yang mengawasi adalah dirinya sendiri pula, apakah negara itu dapat dikatakan negara hukum ? Tentu saja bukan yang dimaksud dengan negara hukum.

Ada beberapa ciri negara yang dapat disebut negara hukum. Ciri-cirinya adalah :

- a. *Supremacy of the law,*
- b. *Equality before the law,*

²⁶ Tahir Azhary, *Op.Cit*,h. 95

c. *Constitution based on te human rigts.*

Menurut Penjelasan Undang-undang Dasar 1945, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²⁷ Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.²⁸ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, negara dan hukum.²⁹ Secara Etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'tat*), Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata Latin, *status* atau *statum* yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan diri.³⁰ Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.³¹

Ada beberapa istilah asing yang di pergunakan sebagai pengertian negara hukum,yakni *rechtsstaat*, *rule of law*, dan *etat de droit*. Sepintas istilah ini mengandung makna sama, tetapi sebenarnya jika dikaji lebih jauh terdapat

²⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Bogor Selatan : Ghalia Indonesia,2004),h. 34-5

²⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006),h. 73

²⁹ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia* (Jakarta : Kencana, 2005),h. 19

³⁰ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung : Refika Aditama, 2011),h. 23

³¹ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum* (Bandung : Alumni , 1973),h. 20

perbedaan-perbedaan yang signifikan. Bahkan dalam perkembangan pemikiran konsep negara hukum, kedua istilah tersebut juga berkembang, baik secara teoritis-konseptual maupun dalam rangka praktis-operasional.³²

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.³³ Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.³⁴

Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem *anglo-saxon* dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* berkembang di negara-negara *anglo-saxon*, seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum eropa kontinental *rechtsstaat* di pelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok :

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Negara didasarkan pada teori trias politica;
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-undang (*wetmatig bertuur*);

³² Mexasai Indra, *Op.Cit*, h. 23

³³ Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia* (Jakarta : Kencana, 2005),h. 21

³⁴ Ni'matul Huda, *Op.Cit*,h. 74

4) Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur : 1) supremasi hukum (*supremacy of law*); 2) persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*); 3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).³⁵

Dalam perkembangannya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga saja agar hak-hak rakyat jangan di ganggu atau di langgar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh campur tangan negara sebagai *nactwachter staat*.

Menurut J.B.J.M. ten Berge prinsip-prinsip negara hukum, sebagai berikut :

1. Asas Legalitas

Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan Undang-undang. Tanpa dasar Undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*,h. 61

melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.³⁶

Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam Undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar . Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada Undang-undang tertulis (Undang-undang formal).

2. Perlindungan hak-hak asasi.
3. Pemerintah terikat pada hukum.
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum di perlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.³⁷

³⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h. 78

³⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, h.9-10

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah :

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁸

Pada masa sekarang ini, hampir semua negara-negara di dunia menganut negara hukum, yakni yang menempatkan hukum sebagai aturan main penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan. Sebagai negara hukum, sudah barang tentu “memiliki” hukum administrasi negara, sebagai instrumen untuk mengatur dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara. Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri.³⁹

Dalam praktek penyelenggaraan negara hukum dewasa ini pada umumnya diakui bahwa yang dimaksud negara hukum tidak sekedar memenuhi formalitas dalam bentuk lahirnya yaitu adanya ketentuan hukum yang digunakan sebagai landasan penyelenggaraan negara/pemerintahan, serta mengatur warga negara. Tetapi harus diperhatikan pula segi isi, nilai

³⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia, 1982),h. 57-58

³⁹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h. 80

serta kegunaan aturan hukum itu. Apakah secara material isi dan nilai hukum sesuai dengan kesadaran etis dan kesadaran hukum masyarakat, sesuai dengan watak dan kepribadian bangsa yang bersangkutan.

B. Teori-Teori Negara Hukum

Untuk memahami negara hukum secara baik, terlebih dahulu perlu diketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang negara hukum itu sebenarnya sudah tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.⁴⁰

Ide lahirnya konsep negara hukum Plato, berawal dari ia melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh yang haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugat Plato untuk menulis karya yang berjudul *politeia*, berupa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat tempat keadilan dijunjung tinggi.

Dari konsep ini yang di idealisasikan oleh Plato, dapat dicerna bahwa arti dari konsep negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dalam artian bahwa segala kewenangan dan tindakan alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum

⁴⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta : UI Press, 1995),h. 19

atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.⁴¹

Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum. Sangat penting untuk diselidiki arti dan makna dari istilah negara hukum, sehingga akan diperoleh pengertian yang jelas dalam pemakaian selanjutnya. Prof. Muhammad Yamin, memberikan penjelasan mengenai negara hukum. Adapun kata beliau bahwa kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sanskerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaran Indonesia.⁴²

Dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*).⁴³ Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, SH. Bahwa penggabungan kata-kata “negara hukum”, yang berarti suatu negara yang di dalamnya wilayahnya :

⁴¹ Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, (Padang : Angkasa Raya Padang, 1992),h. 20

⁴²*Ibid*, h. 18

⁴³ Azhary, *Negara Op.Cit*, h. 18

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Berdasarkan pengertian dan dari peristilahan tersebut bahwa istilah “negara dan hukum” yang digabungkan menjadi satu istilah, dengan satu pengertian yang mengandung makna tersendiri dan baku. Selanjutnya yang harus diperhatikan adalah unsur-unsur, elemen atau ciri-ciri yang dimiliki suatu negara yang disebut negara hukum. Prof. Dr. Sudargo Gautama, SH. mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, yakni :

a) Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

b) Azas Legalitas

Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.

c) Pemisahan Kekuasaan

Agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan

dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.⁴⁴

Konsep negara hukum merupakan objek studi yang selalu aktual untuk di kaji. Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah penyebab munculnya suatu rumusan. Pengertian negara hukum tersebut terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Oleh karena itu, dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu di ketahui terlebih dahulu gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.

Awal mula gagasan negara hukum sudah berkembang sejak 1800 SM.⁴⁵ Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno yang dikemukakan oleh Plato ketika mengintroduksi konsep *nomoi*. Beliau mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Gagasan Plato semakin tegas ketika didukung oleh muridnya yang bernama Aristoteles dalam bukunya *Politicos*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan berkonstitusi dan berkedaulatan Hukum. Terdapat tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu suatu pemerintahan yang dilaksanakan:

1. Untuk kepentingan umum.

⁴⁴ Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011),h. 117-118

⁴⁵ J.J. Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum* (Jakarta : Pembangunan, 1998),h. 7

2. Menurut hukum berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan yang dilaksanakan oleh pemerintah despotik.⁴⁶

Istilah negara hukum merupakan istilah yang muncul pada abad ke-19 dan masih baru jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, dan kedaulatan. Namun, konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat bersama-sama dengan timbulnya perjuangan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Konsepsi negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan pada hakikatnya merupakan hasil dari perdebatan yang terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum.⁴⁷

Dalam perkembangannya, Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum liberal, yaitu negara hukum dalam arti sempit yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, sehingga negara berfungsi sebagai penjaga malam. Artinya, tugas-tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat, jangan diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh ada campur tangan dan negara sebagai *nachtwakerstaat*.⁴⁸

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.* h 143

⁴⁷ Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang : Bayu Media Publishing, Cetakan ke-2, 2005),h, 10

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi HTN FH UI dan CV Sinar Bakti, Cetakan ke-7, 1987),h. 152

Dalam konsep negara hukum selanjutnya, muncul istilah *rechtsstaat* yang banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem civil law. Konsep *rechtsstaat* ini dikemukakan oleh *Frderick Julius Sthahl* dalam *philosophi des rechts* yang menyatakan bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal,⁴⁹ yaitu sebagai berikut :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
- b. Guna melindungi hak asasi manusia maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika.
- c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdasarkan Undang-undang masih melanggar hak asasi manusia, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya. Berbeda dengan Eropa Kontinental, negara-negara *anglo-saxon* menyebutnya sebagai *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut Dicey, konsep *the rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur meliputi supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dihadapan hukum (*equality before te law*), dan konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).⁵⁰

Rechtsstaat banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada *systemcivil law*, sedangkan *the rule of law* banyak

⁴⁹ Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999),h. 127

⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2007),h. 30

dikembangkan di negara-negara dengan tradisi anglo-saxon yang bertumpu pada sistem *common law*. Perbedaan kedua konsep tersebut adalah bahwa pada *civil law* lebih menitikberatkan pada administrasi, sedangkan *common law* menitikberatkan pada yudisial. Konsep *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtsmatigheid*, sedangkan *the rule of law* mengutamakan *equality before the law*.⁵¹

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam waktu dan tempat yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Menurut Mukthie Fadjar, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang dianut menurut hukum. Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus berdasarkan pada hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.⁵² Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri atas lima konsep sebagai berikut.

- a) Konsep negara hukum menurut Al-Quran dan Al-Sunnah yang diistilahkan dengan nomokrasi islam
- b) Konsep negara hukum eropa kontinental yang disebut *rechtsstaat*
- c) Konsep *rule of law*
- d) Konsep *socialist legality*
- e) Konsep negara hukum pancasila⁵³

⁵¹ Hardjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1987),h.

⁵² Muktie Fadjar, *Op.Cit*, h. 7

⁵³ Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 83

Oemar Seno Adjie juga menemukan tiga bentuk negara hukum, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*, *socialist legality*, dan negara hukum pancasila. Menurut Adjie, *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama. Konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtsstaat*. Sementara itu, antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda di mana *rechtsstaat* dan *rule of law* berkembang di negara Inggris, Eropa Kontinental, dan Amerika Serikat, sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis. Namun, ketiga konsep tersebut lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropcentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme, dan sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.⁵⁴

Pada sisi lain, konsep nomokrasi islam dan konsep negara hukum pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah, sedangkan konsep negara hukum pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila sebagai standar atau ukuran nilai, sehingga kedua konsep ini memiliki persamaan yang berpadu pada pengakuan adanya nilai standar yang sudah terumuskan dalam naskah tertulis. Selain itu, kedua konsep ini menempatkan manusia, Tuhan, agama, dan negara dalam hubungan yang tidak dapat dipisahkan.

Dari segi waktu, ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis. Tamanaha mengemukakan bahwa ada dua versi negara hukum yang

⁵⁴ Oemar Seno Adjie, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, (Jakarta : Erlangga, 1980),h. 5

berkembang, yaitu versi formal dan versi substansif yang masing-masing tumbuh berkembang dalam tiga bentuk. konsep negara hukum versi formal dimulai dengan konsep *rule by law* di mana di mana hukum di maknai sebagai instrumen tindakan pemerintah. Selanjutnya berkembang dalam bentuk *formal legality*, konsep hukum diartikan sebagai norma yang umum, jelas prospektif, dan pasti. Sementara itu, perkembangan terakhir dari konsep negara hukum versi formal adalah *democracy and legality*, kesepakatanlah yang menentukan isi atau substansi hukum.⁵⁵

Versi sustansif konsep negara hukum berkembang dari *individual rights*, yakni privasi dan otonomi individu, serta kontrak sebagai landasan yang paling pokok. Kemudian, berkembang pada prinsip hak-hak atas kebebasan pribadi dan/atau keadilan (*dignity of man*), serta berkembang menjadi konsep *social welfare* yang mengandung prinsip-prinsip substansi, persamaan kesejahteraan, dan kelangsungan komunitas.

Menurut Tamanaha, konsepsi formal dari negara hukum di tujukan pada cara tempat di mana hukum di umumkan (oleh yang berwenang), kejelasan norma, dan dimensi temporal dari pengundangan norma tersebut. Konsepsi formal negara hukum tidak ditujukan pada penyelesaian putusan hukum atas kenyataan hukum itu sendiri dan tidak berkaitan dengan apakah hukum tersebut merupakan hukum yang baik atau jelek. Sementara itu, konsepsi substansif dari negara hukum bergerak lebih dari itu, dengan tetap mengakui atribut formal yang telah disebutkan. Konsepsi negara hukum substansif ingin bergerak lebih jauh dari itu.

⁵⁵Muslimah Hanim, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Pekanbaru : UIR Press, 2007), h. 145-146

Hak-hak dasar atau derivasinya menjadi dasar konsep negara hukum substansif. Konsep tersebut dijadikan sebagai pondasi yang kemudian digunakan untuk membedakan antara hukum yang baik yang memenuhi hak-hak dasar tersebut dan hukum yang buruk yang mengabaikan hak-hak dasar. Konsep formal negara hukum fokus pada kelayakan sumber hukum dan bentuk legalitasnya, sedangkan konsep substansif juga termasuk persyaratan tentang isi dari norma hukum.