



Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila

Hamdan Zoelva¹

Pendahuluan

Pertama-tama saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada panitia yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menyampaikan pokok-pokok pikiran tentang negara hukum dalam perspektif Pancasila. Suatu tema yang sangat menarik untuk diperbincangkan sekaligus selalu *up to date* untuk didiskusikan.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam *tempus* dan *locus* yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Karena itu Tahir Azhary, (Tahir Azhary, 2003, hal. 83) dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus*

¹ Wakil Ketua Umum DPP Partai Bulan Bintang periode 2005-2010.

begrip yang terdiri dari dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang disebut *rechtstaat*, konsep *rule of law*, konsep *socialist legality* serta konsep negara hukum Pancasila. Begitu juga Oemar Seno Adji (Lihat Seno Adjie, 1980) menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji, antara *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama. Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtstaats*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan idiologi yang berbeda, dimana *rechtstaat* 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 itu lahir dari akar yang sama yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme, serta sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

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 Qur'an dan Sunnah sedangkan negara hukum Pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai standar atau ukuran nilai sehingga kedua konsep ini memiliki similiaritas yang berpadu pada pengakuan adanya nilai standar yang sudah terumuskan dalam naskah tertulis. Disamping itu kedua konsep ini menempatkan manusia, Tuhan, agama, dan negara dalam hubungan yang tidak dapat dipisahkan.

Sedangkan dari sisi waktu ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis dan tidak statis. Tamanaha (Lihat Tamanaha: 2006 : 91-1001) mengemukakan dua versi negara hukum yang berkembang yaitu versi formal dan versi substantif yang masing-masing tumbuh berkembang dalam tiga bentuk. Konsep negara hukum versi formal dimulai

dengan konsep *rule by law* dimana hukum dimaknai sebagai instrument tindakan pemerintah. Kemudian berkembang dalam bentuk *formal legality*, dimana konsep hukum diartikan sebagai norma yang umum, jelas, prospektif, dan pasti. Sedangkan perkembangan terakhir dari konsep negara hukum versi formal adalah *democracy and legality*, dimana kesepakatanlah yang menentukan isi atau substansi hukum. Sedangkan versi substantif konsep negara hukum berkembang dari *individual rights*, dimana *privacy* dan otonomi individu serta kontrak sebagai landasan yang paling pokok. Kemudian berkembang pada prinsip hak-hak atas kebebasan pribadi dan atau keadilan (*dignity*) serta berkembang menjadi konsep *social welfare* yang mengandung prinsip-prinsip substantif, persamaan, kesejahteraan serta kelangsungan komunitas.

Menurut Tamanaha konsepsi formal dari negara hukum ditujukan pada cara dimana hukum diumumkan (oleh yang berwenang), kejelasan norma dan dimensi temporal dari pengundangan norma tersebut. Konsepsi formal negara hukum tidak ditujukan kepada penyelesaian putusan hukum atas kenyataan hukum itu sendiri, dan tidak berkaitan dengan apakah hukum itu hukum yang baik atau jelek. Sedangkan konsepsi substantif dari negara hukum bergerak lebih dari itu, dengan tetap mengakui atribut formal yang disebut di atas. Konsepsi negara hukum substantif ingin bergerak lebih jauh dari itu. Hak-hak dasar atau derivasinya adalah menjadi dasarnya konsep negara hukum substantif. Konsep tersebut dijadikan sebagai fondasi 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 sementara konsep substantif juga termasuk persyaratan tentang isi dari norma hukum.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) setelah perubahan menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Semula istilah negara hukum hanya dimuat pada penjelasan UUD 1945 yang

menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaats*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Persoalannya apakah yang dimaksud dengan *rechtstaat* dalam konsepsi UUD 1945 dan bagaimana implemenasinya dalam kehidupan negara. Dengan dasar kerangka berpikir di atas dalam kajian singkat ini, hendak menguraikan secara ringkas bagaimana konsep negara hukum Indonesia dan perbedaannya dengan konsep *rechtstaat* ataupun *rule of law* serta perkembangan pemahaman dan konsepnya pada tingkat implementasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam praktik (*law in action*).

Konsepsi Negara Hukum Indonesia dan Perbandingannya Dengan Konsep Lainnya

Pada awalnya konsep negara hukum sangat lekat dengan tradisi politik negara-negara barat yaitu *freedom under the rule of law*. Karena itu menurut Tamanaha (Ibid: 2) liberalisme yang lahir pada akhir abad ketujuh belas awal abad kedelapan belas menempati ruang yang sangat esensial bagi konsep negara hukum dan negara hukum pada masa kini secara keseluruhan dipahami dalam istilah liberalisme. Tamanaha menulis "...every version of liberalism reserve and essential place for the rule of law, and the rule of law today is thoroughly understood in the terms of liberalism." Akan tetapi di atas segala-galanya dari liberalisme dalam tradisi politik barat adalah kebebasan individu, seperti dalam terminologi klasik yang dikemukakan oleh John Stuart Mill "...the only freedom which divers the name, is that of pursuing our own good in our own way, so long as we do not attempt to deprive others of theirs or impede their efforts to obtain it", (seperti dikutip Tamanaha: Ibid, 32). Di bawah hakekat kebebasan setiap individu adalah merdeka untuk mengejar cita-citanya tentang kebaikan. Setiap orang juga mempunyai hak untuk diberi hukuman dan mendapatkan penggantian atas pelanggaran hak-hak dasarnya oleh orang lain. Akan tetapi kebebasan bukanlah berarti melakukan apa saja yang disukainya, sehingga kemudian setiap orang berada di bawah ancaman yang sama

yang dilakukan oleh orang lain. Oleh karena itu Immanuel Kant berkesimpulan kebebasan adalah hak untuk melakukan apapun yang sesuai hukum.

Menurut Tamanaha (Ibid: 34-35), ada empat tema pokok yang menjadi landasan *liberalism* Barat, yaitu: *pertama*; setiap orang bebas dalam lingkup dimana hukum dibuat secara demokratis, dimana setiap orang adalah pengatur sekaligus yang diatur, tentunya mereka wajib taat hukum, *kedua*; setiap orang bebas dalam lingkup dimana pejabat pemerintah diharuskan bertindak berdasarkan hukum yang berlaku, *ketiga*; setiap orang bebas sepanjang pemerintahan dibatasi dari pelanggaran atas diganggunya otonomi individu, serta *keempat*; kebebasan mengalami kemajuan ketika kekuasaan dipisahkan dalam beberapa kompartemen dengan tipe legislatif – eksekutif dan yudikatif. Dari landasan pemikiran itulah yang melahirkan konsep negara hukum Barat seperti yang dikemukakan oleh Julius Stahl (seperti dikutip Jimmy Asshidieqy, 2006: 152) yang mengemukakan empat elemen penting dari negara hukum yang diistilahkannya dengan *rechtsstaat*, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagiarr kekuasaan pemerintahan negara, pemerintahan dilaksanakan berdasarkan undang-undang serta peradilar tata usaha negara. Kemudian Dicey (Lihat Dicey, 1952: 202-203) yang dianggap sebagai teoretisi pertama yang mengembangkan istilah *rule of law* dalam tradisi hukum Anglo-Amerika, *rule of law* mengandung tiga elemen penting yang secara ringkas dapat dikemukakan yaitu: *absolute supremacy of law*, *equality before the law* dan *due process of law*, dimana ketiga konsep ini sangat terkait dengan kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia.

Kesemua konsep negara hukum Barat tersebut bermuara pada perlindungan atas hak-hak dan kebebasan individu yang dapat diringkas dalam istilah “*dignity of man*” dan pembatasan kekuasaan serta tindakan negara untuk menghormati hak-hak individu yang harus diperlakukan sama. Karena itulah harus ada pemisahan kekuasaan negara untuk menghindari obsolutisme satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya serta perlunya lembaga

peradilan yang independen untuk mengawasi dan jaminan dihormatinya aturan-aturan hukum yang berlaku, yang dalam praktik negara-negara Eropa kontinental memerlukan peradilan administrasi negara untuk mengawasi tindakan pemerintah agar tetap sesuai dan konsisten dengan ketentuan hukum. Pandangan negara hukum barat didasari oleh semangat pembatasan kekuasaan negara terhadap hak-hak individu.

Pada sisi konsep *rule of law* ditentang oleh para ahli hukum yang menganut paham Marxis yang memperkenalkan istilah *socialist legality*. Jika konsep *rule of law* ditujukan pada satu titik sentral yaitu *dignity of man* sehingga kekuasaan negara harus dibatasi, maka dalam konsep *socialist legality*, hukum sebagai *guiding principles* yang meliputi segala aktivitas dari organ-organ negara, pemerintahnya, pejabat-pejabatnya serta warga-warganya. Dalam kaitan ini, Oemar Seno Adji berkesimpulan bahwa *socialist legality* lebih memberi kemungkinan bagi uniformitas dan similaritas dalam asas-asanya daripada variatas yang bermacam-macam. Ia dapat dikembalikan kepada putusan Lenin mengenai "*On the precise observance of laws*" yang menghendaki agar supaya semua warga negara, organ-organ negara dan pejabat-pejabat mematuhi hukum dan dekrit-dekrit dari penguasa Uni Sovyet (Oemar Seno Adji, 1980: 13). Hak-hak individu dalam konsep *socialist legality* tetap dihormati, akan tetapi harus dikaitkan dengan dan tunduk pada cita-cita masyarakat sosialis. Karena itu pembatasan tidak saja difokuskan pada kekuasaan negara terhadap individu tetapi juga pada kebebasan individu terhadap negara dan cita masyarakat sosialis. Demikian juga pengadilan yang independen diakui, tetapi memberikan hak kepada pemerintah untuk memberikan rekomendasi, usul dan saran. Walaupun Uni Soviet sudah runtuh sebagai sebuah negara namun konsep *socialist legality* tetap memiliki pengaruh dan menjadi kajian yang menarik sebagai sumber pengembangan konsep negara hukum pada masa kini dan ke depan.

Setelah mengkaji perkembangan praktik negara-negara hukum moderen Jimly Asshiddiqie (lihat Jimly Asshiddiqie,

2006: 151-162), sampai pada kesimpulan bahwa ada dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata laksana negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara serta transparansi dan kontrol sosial. Kedua belas prinsip pokok itu merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara hukum modern dalam arti yang sebenarnya.

Negara hukum Indonesia yang dapat juga diistilahkan sebagai negara hukum Pancasila, memiliki latar belakang kelahiran yang berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal di Barat walaupun negara hukum sebagai *genus begriff* yang tertuang dalam penjelasan UUD 1945 terinspirasi oleh konsep negara hukum yang dikenal di Barat. Jika membaca dan memahami apa yang dibayangkan oleh Soepomo ketika menulis penjelasan UUD 1945 jelas merujuk pada konsep *rechtstaat*. Karena negara hukum dipahami sebagai konsep Barat, Satjipto Rahardjo (Lihat Satjipto Rahardjo, 2006: 48) sampai pada kesimpulan bahwa negara hukum adalah konsep moderen yang tidak tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia sendiri, tetapi "barang impor". Negara hukum adalah bangunan yang "dipaksakan dari luar". Lebih lanjut menurut Satjipto, proses menjadi negara hukum bukan menjadi bagian dari sejarah sosial politik bangsa kita di masa lalu seperti terjadi di Eropa.

Akan tetapi apa yang dikehendaki oleh keseluruhan jiwa yang tertuang dalam pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945, demikian juga rumusan terakhir negara hukum dalam UUD 1945 setelah perubahan adalah suatu yang berbeda dengan konsep negara hukum Barat dalam arti *rechtstaat* maupun *rule of law*. Dalam banyak hal konsep negara hukum Indonesia lebih mendekati konsep *socialist legality*, sehingga

ketika Indonesia lebih mendekati pada sosialisme, Wirjono Prodjodikoro sampai pada kesimpulan negara Indonesia menganut "*Indonesia socialist legality*". Akan tetapi istilah tersebut ditentang oleh Oemar Seno Adji yang berpandangan bahwa negara hukum Indonesia bersifat spesifik dan banyak berbeda dengan yang dimaksud *socialist legality*.

Karena terinspirasi dari konsep negara hukum Barat dalam hal ini *rechtstaat* maka UUD 1945 menghendaki elemen-elemen *rechtstaat* maupun *rule of law* menjadi bagian dari prinsip-prinsip negara Indonesia. Bahkan secara tegas rumusan penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Rumusan penjelasan UUD mencerminkan bahwa UUD 1945 menghendaki pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.

Untuk mendapatkan pemahaman utuh terhadap negara hukum Pancasila harus dilihat dan diselami ke dalam proses dan latar belakang lahirnya rumusan Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kehendak lahirnya negara Indonesia serta sebagai dasar filosofis dan tujuan negara. Dari kajian dan pemahaman itu, kita akan sampai pada suatu kesimpulan bahwa konsep negara hukum Pancasila disamping memiliki kesamaan tetapi juga memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum Barat baik *rechtstaat*, *rule of law* maupun *socialist legality*. Seperti disimpulkan oleh Oemar Seno Adji, antara konsep negara hukum Barat dengan negara hukum Pancasila memiliki "*similarity*" dan "*divergency*".

Jika konsep negara hukum dalam pengertian - *rechtstaat* dan *rule of law* - berpangkal pada "*dignity of man*" yaitu liberalisme, kebebasan dan hak-hak individu (individualisme) serta prinsip pemisahan antara agama dan negara (sekularisme), maka latar belakang lahirnya negara hukum Pancasila didasari oleh semangat kebersamaan untuk bebas dari penjajahan dengan cita-cita terbentuknya Indonesia merdeka yang bersatu berdaulat adil dan makmur dengan pengakuan tegas adanya kekuasaan Tuhan. Karena itu prinsip

ketuhanan adalah elemen paling utama dari elemen negara hukum Indonesia.

Lahirnya negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahyono (lihat Tahir Azhary, 2003: 96) berbeda dengan cara pandang liberal yang melihat negara sebagai suatu status tertentu yang dihasilkan oleh suatu perjanjian bermasyarakat dari individu-individu yang bebas atau dari status "*naturalis*" ke status "*civis*" dengan perlindungan terhadap *civil rights*. Tetapi dalam negara hukum Pancasila terdapat anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu negara tidak terbentuk karena perjanjian atau "*vertrag*" yang dualistis" melainkan "atas berkat rahma Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas...". Jadi posisi Tuhan dalam negara hukum Pancasila menjadi satu elemen utama bahkan menurut Oemar Seno Adji (Lihat Oemar Seno Adji, 1980: 25) merupakan "*causa prima*". Begitu pentingnya prinsip ketuhanan ini dalam negara Indonesia menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagai prinsip pertama dari dasar negara Indonesia. Begitu pentingnya dasar ke-Tuhan-an ketika dirumuskan oleh para *founding fathers* negara kita dapat dibaca pada pidato Soekarno pada 1 Juni 1945, ketika berbicara mengenai dasar negara (*philosophische grondslag*) yang menyatakan :

"Prinsip Ketuhanan! Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan. Tuhannya sendiri. Yang kristen menyembah Tuhan menurut petunjuk Isa Al Masih, yang Islam menurut petunjuk Nabi Muhammad s.a.w, orang Budha menjalankan ibadatnya menurut kitab-kitab yang ada padanya. Tetapi marilah kita semuanya ber-Tuhan. Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan. Secara kebudayaan yakni dengan tiada "*egoisme agama*". Dan hendaknya Negara Indonesia satu negara yang ber-Tuhan".

Pidato Soekarno ini, nampaknya merupakan rangkuman pernyataan dan pendapat dari para anggota BPUPK dalam pemandangan umum mengenai dasar negara yang dimulai sejak tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni itu. Kesemuanya mengemukakan pentingnya dasar ketuhanan ini menjadi dasar negara, terutama pandangan dan tuntutan dari para tokoh Islam yang menghendaki negara berdasarkan Islam. Dengan demikian negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum barat yang menganut hak asasi dan kebebasan untuk ber-Tuhan maupun tidak ber-Tuhan, serta tidak memungkinkan kampanye anti Tuhan maupun anti agama dalam konsep *socialist legality*.

Demikian juga posisi agama dalam hubungannya dengan negara yang tidak terpisahkan. Walaupun terdapat sebahagian para *founding fathers* menghendaki agar agama dipisahkan dengan negara akan tetapi pada tanggal 22 Juni 1945 disepakati secara bulat oleh panitia kecil hukum dasar dan diterima penuh dalam Pleno BPUPK mengenai Mukadimah UUD atau yang disebut Piagam Jakarta dasar negara yang pertama adalah "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi para pemeluk-pemeluknya". Artinya sejak awal para *founding fathers* menyadari betul betapa ajaran agama ini menjadi dasar negara yang pokok, khususnya ajaran Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Walaupun Piagam Jakarta ini diubah dengan Pembukaan UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945, posisi Piagam Jakarta kembali memperoleh tempat ketika Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 menempatkan Piagam Jakarta sebagai menjiwai UUD 1945 dan merupakan suatu rangkaian-kesatuan dengan konstitusi tersebut.

Dengan demikian posisi agama dalam negara hukum Pancasila tidak bisa dipisahkan dengan negara dan pemerintahan. Agama menjadi elemen satu elemen yang sangat penting dalam negara hukum Pancasila. Negara hukum Indonesia tidak mengenal doktrin "*separation of state and Church*". Bahkan dalam UUD 1945 setelah perubahan nilai-nilai agama menjadi ukuran untuk dapat membatasi hak-

hak asasi manusia (lihat Pasal 28J UUD 1945). Negara hukum Indonesia tidak memberikan kemungkinan untuk adanya kebebasan untuk tidak beragama, kebebasan untuk promosi anti agama serta tidak memungkinkan untuk menghina atau mengotori ajaran agama atau kitab-kitab yang menjadi sumber kepercayaan agama ataupun mengotori nama Tuhan. Elemen inilah yang merupakan salah satu elemen yang menandakan perbedaan pokok antara negara hukum Indonesia dengan hukum Barat, sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan negara, pembentukan hukum, pelaksanaan pemerintahan serta peradilan, dasar ketuhanan dan ajaran serta nilai-nilai agama menjadi alat ukur untuk menentukan hukum yang baik atau hukum buruk bahkan untuk menentukan hukum yang konstitusional atau hukum yang tidak konstitusional.

Disamping kedua perbedaan di atas negara hukum Indonesia memiliki perbedaan yang lain dengan negara hukum Barat, yaitu adanya prinsip musyawarah, keadilan sosial serta hukum yang tuntut pada kepentingan nasional dan persatuan Indonesia yang melindungi segenap tumpah darah Indonesia. Prinsip musyawarah dan keadilan sosial nampak sederhana, tetapi mengandung makna yang dalam bagi elemen negara hukum Indonesia.

Prinsip musyawarah merupakan salah satu dasar yang pokok bagi hukum tata negara Indonesia sehingga merupakan salah satu elemen negara hukum Indonesia. Apa yang nampak dalam praktik dan budaya politik ketatanegaraan Indonesia dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara terlihat jelas bagaimana prinsip musyawarah ini dihormati. Pembahasan undang-undang antara pemerintah dan DPR yang dirumuskan sebagai pembahasan bersama dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden merupakan implementasi prinsip musyawarah dalam hukum tata negara Indonesia. Demikian juga dalam budaya politik di DPR, perdebatan yang dalam dan usaha mendapatkan keputusan melalui musyawarah adalah suatu kenyataan politik yang betul-betul diterapkan. Prinsip musyawarah memberikan warna

kekhususan dalam hubungan antar lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia jika dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan dan *check and balances*. Artinya, pemisahan kekuasaan yang kaku dapat dicairkan dengan prinsip musyawarah. Rusaknya hubungan antara Presiden dan DPR serta MPR seperti tercermin dalam pemkazulan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Soekarno adalah akibat telah buntunya musyawarah.

Prinsip keadilan sosial menjadi elemen penting berikutnya dari negara hukum Indonesia. Atas dasar prinsip itu, kepentingan umum, kepentingan sosial pada tingkat tertentu dapat menjadi pembatasan terhadap *dignity of man* dalam elemen negara hukum Barat. Dalam perdebatan di BPUPK, prinsip keadilan sosial didasari oleh pandangan tentang kesejahteraan sosial dan sifat kekeluargaan serta gotong royong dari masyarakat Indonesia, bahkan menurut Soekarno jika diperas lima sila itu menjadi eka sila maka prinsip gotong royong itulah yang menjadi eka sila itu. Dalam hal ini Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945 berkata:

"sebagai tadi telah saya katakan, kita mendirikan negara Indonesia yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua. Bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesumo buat Indonesia bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia – semua buat semua. Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, yang tiga menjadi satu maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen yaitu perkataan "gotong royong". Negara Indonesia yang kita dirikan adalah negara gotong royong".

Prinsip terakhir negara hukum Indonesia adalah elemen dimana hukum mengabdikan pada kepentingan Indonesia yang satu dan berdaulat yang melindungi seluruh tumpah darah Indonesia. Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang masing-masing memiliki adat dan istiadat serta budaya yang berbeda. Hukum harus mengayomi seluruh rakyat Indonesia yang beragam sebagai satu kesatuan.

Dengan dasar-dasar dan elemen negara hukum yang spesifik itulah dapat dipahami perubahan UUD 1945 ketika

mengadopsi hak-hak asasi manusia, diadopsi pula pembatasan hak-hak asasi yang ditetapkan dengan undang-undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan serta ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.

Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa elemen negara hukum Indonesia disamping mengandung elemen negara hukum dalam arti *rechtstaat* maupun *rule of law*, juga mengandung elemen-elemen yang spesifik yaitu elemen ketuhanan serta tidak ada pemisahan antara agama dan negara, elemen musyawarah, keadilan sosial serta persatuan Indonesia.

Negara Hukum Indonesia dan Prinsip Konstitusionalisme

Unsur-unsur negara hukum Indonesia sebagai sebuah konsep seperti telah diuraikan di atas adalah nilai yang dipetik dari seluruh proses lahirnya negara Indonesia, dasar falsafah serta cita hukum negara Indonesia. Dengan demikian posisi pembukaan ini menjadi sumber hukum yang tertinggi bagi negara hukum Indonesia. Perubahan UUD 1945 (dalam Perubahan Keempat) mempertegas perbedaan posisi dan kedudukan antara Pembukaan dengan pasal-pasal UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Hanya pasal-pasal saja yang dapat menjadi objek perubahan sedangkan Pembukaan tidak dapat menjadi objek perubahan.

Pembukaan UUD 1945 memiliki nilai abstraksi yang sangat tinggi sehingga kita hanya dapat menimba elemen-elemen yang sangat mendasar bagi arah pembangunan negara hukum Indonesia. Nilai yang terkandung dalam pembukaan itulah yang menjadi kaedah penuntun bagi penyusunan pasal-pasal UUD 1945 sehingga tidak menyimpang dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah dan cita negara Indonesia. Dalam tingkat implementatif, bagaimana

kongkritnya negara hukum Indonesia dalam kehidupan bernegara harus dilihat pada pasal-pasal konstitusi. Kaedah-kaedah yang terkandung dalam pasal-pasal konstitusi adalah yang menjadi kaedah penuntun bagi pelaksanaan pemerintahan negara yang lebih operasional. Konsistensi melaksanakan ketentuan-ketentuan konstitusi itulah yang dikenal dengan prinsip konstitusionalisme. Karena itu, jika konsep negara hukum bersifat abstrak maka konsep konstitusionalisme menjadi lebih nyata dan jelas.

Konstitusionalisme merupakan faham pembatasan kekuasaan negara dalam tingkat yang lebih nyata dan operasional. Pasal undang-undang dasar mengatur lebih jelas mengenai jaminan untuk tidak terjadinya monopoli satu lembaga kekuasaan negara atas lembaga kekuasaan negara yang lainnya, kewenangan masing-masing lembaga negara, mekanisme pengisian jabatan-jabatan bagi lembaga negara, hubungan antar lembaga negara serta hubungan antara negara dengan warga negara yang mengandung jaminan kebebasan dasar manusia yang harus dihormati dan dilindungi oleh negara. Seperti dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie, 2006: 144), konstitusi dimaksudkan untuk mengatur tiga hal penting yaitu: menentukan pembatasan kekuasaan organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga yang satu dengan yang lain, serta mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Pada tingkat implementasi pelaksanaan kekuasaan negara baik dalam pembentukan undang-undang, pengujian undang-undang maupun pelaksanaan wewenang lembaga-lembaga negara dengan dasar prinsip konstitusionalisme harus selalu merujuk pada ketentuan-ketentuan konstitusi. Karena pasal-pasal konstitusi tidak mungkin mengatur segala hal mengenai kehidupan negara yang sangat dinamis, maka pelaksanaan dan penafsiran konstitusi dalam tingkat implementatif harus dilihat pada kerangka dasar konsep dan elemen-elemen negara hukum Indonesia yang terkandung pada Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila. Sehingga pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945

menjadi lebih hidup dan dinamis. Pembentuk undang-undang, maupun Mahkamah Konstitusi memiliki ruang penafsiran yang luas terhadap pasal-pasal UUD 1945 dalam *frame* prinsip-prinsip negara hukum Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Kecermatan Dalam Pembentukan Hukum

Pembentukan hukum baik yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang yang terdiri dari DPR dan Presiden maupun Mahkamah Konstitusi – dalam makna legislasi negatif seperti istilah Jimly Asshiddiqie – dilakukan melalui proses yang panjang dan berliku. Pada praktiknya pembentukan hukum, paling tidak melibatkan proses dan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

- ketentuan-ketentuan UUD 1945,
- situasi dan kekuatan politik berpengaruh pada saat undang-undang itu dibuat,
- pandangan dan masukan dari masyarakat,
- perkembangan internasional,
- kondisi sosial dan ekonomi masyarakat pada saat itu, serta
- cara pandang para pembentuk undang-undang itu terhadap dasar dan falsafah negara,
- pengaruh teori dan akademisi.

Titik rawan dari pembentukan hukum agar sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia adalah pada pengaruh dan perkembangan ketentuan dari negara lain serta pandangan akademisi yang sangat dipengaruhi oleh kerangka teori yang hanya bersumber dari negara lain. Pengaruh itu dapat diperoleh dari studi banding ke negara lain maupun pandangan akademisi baik dari dalam maupun luar negeri. Pernyataan ini tidak dimaksudkan sebagai keengganan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan negara-negara lain atau perkembangan internasional atau teori yang berkembang dari luar, akan tetapi lebih dimaksud sebagai kehati-hatian dan kecermatan agar hukum yang

dibuat sesuai dengan kondisi Indonesia dan cita negara hukum Indonesia. Karena itu alat ukur dan verifikasi terakhir atas seluruh pembentukan hukum harus dilihat dalam kerangka elemen prinsip-prinsip negara hukum Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan disamping pasal-pasal UUD 1945. Di sinilah kita letakkan nilai Pancasila dalam Pembukaan sebagai norma standar bagi negara hukum Indonesia.

Kesimpulan

Negara hukum dalam perspektif Pancasila yang dapat diistilahkan sebagai negara hukum Indonesia atau negara hukum Pancasila disamping memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *rechtstaat* maupun *rule of law*, juga memiliki elemen-elemen yang spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia.

Pembentukan hukum baik oleh pembentuk undang-undang maupun oleh Mahkamah Konstitusi harus menjadi keseluruhan elemen negara hukum itu dalam satu kesatuan sebagai nilai standar dalam pembentukan maupun pengujian undang-undang. Mengakhiri tulisan ini saya ingin mengemukakan pandangan dari Prof. Satjipto Raharjo (lihat Satjipto Rahardjo, 2006: 53) mengenai keresahannya terhadap negara hukum Indonesia dengan suatu harapan bahwa hukum hendaknya membuat rakyat bahagia, tidak menyulitkan serta tidak menyakitkan. Di atas segalanya dari perdebatan tentang negara hukum, menurut Profesor Satjipto kita perlu menegaskan suatu cara pandang bahwa negara

hukum itu adalah untuk kesejahteraan dan kebahagiaan bangsa Indonesia, bukan sebaliknya. Hukum tidak boleh menjadikan kehidupan lebih sulit. Inilah yang sebaiknya menjadi ukuran penampilan dan keberhasilan (*standard of performance and result*) negara hukum Indonesia.[]

