



## ***Bestuurszorg* Pemerintah dalam Negara Hukum Indonesia**

**Herman**

Program Studi PKN Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar

E-mail: herman7403@unm.ac.id

### ***Abstract***

*Bestuurszorg is a concept found in modern rule of law. The main obligations in the rule of law are given duties and functions to the maximum extent to create prosperity and welfare of the people. The preamble to the constitution in force in Indonesia requires the Indonesian government's obligation to create prosperity and welfare. The body (article by article) of this constitution also explicitly states that the State of Indonesia is a state of law based on popular sovereignty. This research is a normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach. The results of this study suggest that the obligations of the government in the Indonesian State of Law are duties and functions to create prosperity and welfare of the people. The government is also given the power to implement the constitutions and laws through its authority in terms of making laws and regulations independently.*

***Keywords: State of Law, Bestuurszorg, Prosperity and Welfare***

### ***Abstrak***

*Bestuurszorg* merupakan konsep yang terdapat dalam negara hukum modern. Kewajiban utama dalam negara hukum yang diberikan tugas dan fungsi untuk sebesar-besarnya menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pembukaan di dalam undang-undang dasar yang berlaku di Indonesia mensyaratkan kewajiban pemerintahan Indonesia untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Batang tubuh (pasal demi pasal) undang-undang dasar ini juga secara eksplisit mencantumkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (*statutory approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian ini mengemukakan bahwa kewajiban pemerintah dalam Negara Hukum Indonesia adalah tugas dan fungsi untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah juga diberikan kekuasaan melaksanakan undang-undang dasar dan undang-undang melalui kewenangannya dalam hal membuat peraturan perundang-undangan secara mandiri.

**Kata Kunci: Negara Hukum, *Bestuurszorg*, Kemakmuran dan Kesejahteraan**

## **1. Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang**

Kewajiban pemerintahan dalam negara hukum merupakan konsekuensi logis pilihan atas kedaulatan rakyat di satu sisi dan hukum di sisi lainnya. Negara menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan yang diperoleh dari kedaulatan yang diberikan kepadanya oleh rakyat. Hukum menjadi sarana atau instrumen untuk menjalankan isi dari kedaulatan itu oleh negara. Analoginya seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Sisi satunya walaupun bertolak belakang dengan sisi lainnya, namun saling eksis dan saling

membutuhkan satu dengan yang lainnya. Terminologi hukum atas hal ini dikenal dengan istilah antinomi yang merupakan bagian-bagian yang berbeda dan bahkan bertentangan, namun saling membutuhkan satu dengan yang lainnya.

Pemerintahan dalam negara hukum merupakan salah satu pilar berdiri tegaknya suatu negara, selain pilar legislatif (lembaga pembuat undang-undang), dan yudikatif (lembaga pengawas pelaksanaan undang-undang, atau fungsi kekuasaan kehakiman). Tugas dan fungsi pemerintah adalah membawa ke dalam kegiatan pemerintahannya pelaksanaan kepentingan rakyat. Pemerintah mengurus segala kepentingan rakyat berdasarkan kedaulatan rakyat yang telah diberikan kepada negara. Tugas pemerintah memberikan rasa aman dan tertib di dalam masyarakat menjalankan kehidupan sosial, ekonomi, pengembangan kebudayaan, dan lain sebagainya. Pemerintah pada intinya adalah bertugas untuk menciptakan suasana ketertiban dan kemandirian dalam rangka memberikan ruang bagi masyarakat mencapai kemakmuran dan kesejahteraan, selain itu turut serta di dalam pergaulan sosial ekonomi kemasyarakatan.

Perkembangan dinamika kenegaraan dan pemerintahan membawa konsekuensi kewenangan pemerintahan selain menjaga ketertiban dan keamanan di dalam masyarakat juga secara aktif ikut aktif dalam pergaulan sosial kemasyarakatan. Dinamika ini merupakan bagian dari perkembangan konsep negara dari negara hukum klasik ke negara hukum modern. Negara hukum klasik pada mulanya memiliki keterbatasan kewenangan. Kewenangannya terbatas pada tugas dan fungsi negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat. Anggapan yang muncul dalam suasana negara hukum dalam pengertian klasik adalah ketertiban dan keamanan akan dengan sendirinya membawa masyarakat kepada jalan menuju kemakmuran dan kesejahteraan.

Fakta yang muncul justru berbanding terbalik dengan keinginan yang dikonseptualisasi dalam negara hukum klasik. Segelintir orang anggota masyarakat yang memiliki sumber daya yang kuat justru semakin kuat memegang sumber-sumber ekonomi di dalam masyarakat. Orang-orang yang pada umumnya atau kebanyakan yang tidak memiliki sumber daya yang cukup dan bahkan tidak sama sekali menjadi terpinggirkan dalam suasana perkembangan dinamisasi ekonomi. Sumber-sumber ekonomi bagi kemakmuran dan kesejahteraan hanya dipegang oleh segelintir orang, sedangkan masyarakat pada umumnya cenderung terabaikan untuk mendapatkan kemakmuran dan kesejahteraan. Hipotesis baru muncul atas tesis negara hukum klasik berdasarkan realitas kenegaraan dan kemasyarakatan yang ada ini.

Negara dalam hipotesis baru ini selain memiliki tugas dan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban, seharusnya ikut terlibat dalam pergaulan sosial ekonomi kemasyarakatan. Negara melalui pemerintahannya memiliki kewajiban tambahan, yaitu kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Tugas dan fungsi kembar pemerintahan adalah menciptakan kemandirian dan ketertiban, serta wajib menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Lahirnya negara hukum modern ini merupakan konsekuensi atas kondisi faktual kegagalan negara hukum klasik. Pemerintah tidak hanya terbatas pada menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif dalam rangka keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat. Tugas dan fungsi pemerintahan dibebankan juga kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat pada umum.

Alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI '45) merupakan hasil pergulatan pemikiran dari para pendiri Negara Republik Indonesia. Kewajiban pemerintahan di dalam Pembukaan UUD

NRI '45 adalah menciptakan kemanan dan ketertiban di dalam masyarakat, selain itu, pemerintahan juga wajib menciptakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Searah dengan pembukaan undang-undang dasar ini, Pasal 1 Ayat (2) batang tubuh UUD NRI '45 dipilih diksi negara hukum. Negara Hukum Indonesia dalam pengertian ini merupakan negara hukum modern (*moderne rechtsstaat*). Negara mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kedaulatan rakyat melalui pemerintahannya, dan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Kedaulatan rakyat yang diberikan kepada Negara Hukum Indonesia melalui undang-undang dasar ini untuk dalam rangka melayani segala kepentingan rakyat Indonesia. Pelayanan kepada masyarakat yang terutama diarahkan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kedaulatan rakyat dan instrumen hukum merupakan dua sisi konseptual yang diubah menjadi ketentuan konstitusional kewajiban negara menjaga keamanan dan ketertiban, serta menciptakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah sebagai lembaga eksekutif (pelaksanaan undang-undang), juga merupakan organ pemerintahan dalam pengertian administrasi negara. Pemerintahan administratif sebagai pelaksana konkrit pelayanan kepada masyarakat, dan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Cara efektif kewajiban pemerintah dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan salah satunya dapat ditempuh melalui keterlibatannya dalam pergaulan sosial ekonomi kemasyarakatan.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang sudah dijabarkan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, Apakah kewajiban Pemerintah Indonesia dalam Negara Hukum Indonesia?

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum kepustakaan yang menjadikan bahan pustaka sebagai data dasar (data sekunder).<sup>1</sup> Data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tersier. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif oleh karena diarahkan untuk menguji asas, konsep, teori, doktrin, kaidah atau norma-norma yang terdapat dalam hukum positif.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statutory approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).<sup>2</sup> *Statutory approach* diarahkan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan baik secara hierarki, asas-asas, konsep, atau teori dan doktrin di dalamnya. *Conceptual*

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2006, Hlm 23.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki melihat permasalahan hukum dapat didekati dalam berbagai jenis pendekatan, baik pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), maupun pendekatan konseptual (*conceptual approach*), Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2014, hlm 93.

*approach* sendiri diarahkan untuk menguji kesesuaiannya dengan hukum positif yang ada.

### 3. Hasil Dan Pembahasan

Hukum merupakan instrumen yang merefleksikan keinginan-keinginan masyarakat yang diaturnya. Menerjemahkan keseluruhan keberlakuan pergaulan sosial yang ada di dalam masyarakat. Negara dalam hal ini melakukan institusionalisasi atas hukum-hukum yang merupakan cerminan dari masyarakat yang diaturnya. Abstraksi tentang negara adalah suatu badan hukum (*persona moralis*) memiliki tujuan tertentu, teori negara kesejahteraan dikaitkan dengan tujuan kesejahteraan bagi warganya.<sup>3</sup>

Bahasa yang digunakan oleh Paul Scholten adalah hukum merupakan sesuatu hal yang berbeda dari kemauan negara. Negara dan hukum walaupun demikian terkait erat satu sama lainnya, hubungannya dengan bentuk masyarakat yang merupakan atau sebagai negara. Keberlakuan hukum oleh yang berhak melaksanakannya berada di bawah aturan hukum tersebut. Aturan hukum lebih jauh lagi oleh Paul Scholten bahwa mungkin saja merupakan hasil dari jiwanya, sehingga dengan keberlakuannya maka ia memiliki realitas kejiwaan. Aturan hukum berlaku juga terhadap diri pembentuknya, dengan demikian negara tunduk kepada hukum yang diberlakukan olehnya.<sup>4</sup>

Terminologi kaitan antara hukum dan negara yang merupakan dua pengertian yang berbeda ini dapat disatukan sebagai arti dari negara hukum. Negara hukum melakukan segala tindakannya berdasarkan hukum, dan dapat mempertanggungjawabkannya secara hukum. Krabbe membahasakan negara seharusnya adalah negara hukum yang segala tindakannya didasarkan pada hukum, selain itu, negara harus dapat mempertanggungjawabkannya di depan hukum. Negara mentaati tertib hukum yang dalam ungkapan Krabbe oleh karena hukum berada di atas negara. Negara seringkali digugat di depan hakim karena tindakannya merugikan warga negara, hal ini membuktikan, bahwa negara tunduk pada hukum yang lebih tinggi derajatnya dari negara.<sup>5</sup>

Awal munculnya pemikiran para ahli tentang negara dan hukum dimulai antara abad ke 17 sampai dengan 18. Pokok ajaran tentang negara hukum adalah mengubah sistem monarkhi absolut menjadi monarkhi konstitusional. Ahli pikir hukum dan negara pada abad ke 17 mulai mempertanyakan hak absolut raja, dan tanggungjawab pemerintah. Hak mutlak dalam pengertian yang dikemukakan oleh Spinoza merupakan sesuatu yang tidak masuk akal. Pandangan Locke dalam hal ini adalah hak ketuhanan dari raja untuk bersalah dalam memerintah yang seharusnya dipertanggungjawabkan. Kepercayaan yang diberikan oleh rakyat untuk memerintah seharusnya dapat dimintai pertanggungjawaban oleh karena untuk kebaikan dan atas

---

<sup>3</sup> Muchsan, *Peradilan Administrasi negara*, Yogyakarta, Liberty, 1981, Hlm. 1.

<sup>4</sup> Paul Scholten, *De Structuur Der Rechtswetenschap*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Alumni, 2013, Hlm. 61.

<sup>5</sup> M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Bandung, Mandar Maju, 2014, Hlm. 44, Pertanggungjawaban ini oleh Joeniarto merupakan pertanggungjawaban formal, terdiri atas pertanggungjawaban ketatanegaraan, administrasi, dan pidana, Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta, PT. Bina Aksara, 1982, Hlm. 97.

persetujuan rakyat. Pemerintah mendapat hak untuk memerintah dari rakyat. Pufendorf melihatnya sebagai sisi perbedaan antara rakyat dan negara, intisari negara terletak pada pembentukan, dan pemeliharaan hukum yang rasional. Kewajiban ini merupakan penentu yang sebenarnya dari kekuasaan, serta batas kemungkinannya.<sup>6</sup>

Melacak pemikiran negara dan hukum secara historis dapat juga ditemukan dalam pemikiran Aristoteles dalam hal ini, walaupun pengertian negara hukum berdasarkan pandangannya ini masih dikaitkan dengan arti negara dalam perumusannya sebagai suatu *polis*. Negara hukum yang muncul dari *polis* yang memiliki wilayah kecil, kota dan penduduknya sedikit. Urusan negara dilaksanakan melalui musyawarah (*ecclesia*) yang seluruh warga negaranya terlibat langsung dalam urusan dan penyelenggaraan negara.<sup>7</sup>

Bahasa konstitusional dalam undang-undang dasar yang berlaku di Indonesia secara tersurat menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.<sup>8</sup> Dasar yuridis konstitusional kedaulatan rakyat ini berubah menjadi kewenangan negara melalui pemerintahannya melaksanakan kepentingan rakyat, misalnya dapat ditemukan dalam ketentuan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat.<sup>9</sup> Lembaga perwakilan rakyat di Indonesia juga merupakan pemegang kedaulatan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung,<sup>10</sup> termasuk perwakilan rakyat yang merepresentasikan atau mewakili kepentingan daerah-daerah yang ada di Indonesia yang juga dipilih melalui pemilihan umum.<sup>11</sup>

Jhon Locke (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690) mengadakan pembagian kekuasaan dalam negara (*distribution of power, machten scheidung*), yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif (*federative power of commonwealth*). Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan mempertahankan dan melaksanakan peraturan, serta mengadili perkara. Jhon Locke mengatakan, mengadili merupakan pelaksanaan undang-undang (*uitvoering*), sedangkan kekuasaan federatif adalah mencakup segala sesuatunya yang tidak termasuk lapangan legislatif dan eksekutif, hubungan luar negeri termasuk dalam kekuasaan federatif.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> R.M. Mac Iver, *Negara Modern*, terjemahan oleh Drs. Moertono, Jakarta, Aksara Baru, 1980, Hlm. 374. Pemikiran negara hukum di Negara-Negara Eropah Kontinental dimulai dari Immanuel Kant, dan Frederich Julius Stahl dengan istilah *rechtsstaat*, sedangkan di Inggris oleh A. V. Dicey dengan istilah *rule of law*, I Dewa Gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2015, Hlm. 122. Adriaan Berdner berpendapat, walupun terdapat perbedaan definisi negara hukum, namun secara mendasar ada dua fungsi kembar negara hukum, yaitu melindungi warganya dari kekuasaan negara, dan melindungi warga dari warga negara lainnya, *Ibid.*, Hlm. 125.

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1988, Hlm. 153.

<sup>8</sup> Pasal 1 Ayat (2) UUD '45

<sup>9</sup> Pasal 6A UUD '45.

<sup>10</sup> Pasal 19 UUD '45.

<sup>11</sup> Pasal 22C UUD '45.

<sup>12</sup> Pemisahan kekuasaan (*machten scheidung*) pada dasarnya pernah dikemukakan oleh Aristoteles, Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2001, Hlm. 1.

Montesquieu menyempurnakan ajaran Jhon Locke yang kemudian dikenal dengan *trias politica*. *Trias politica* ini merupakan istilah yang berasal dari Immanuel Kant. Kant dalam makna ini menjelaskan bahwa manusia dilahirkan sederajat, dan segala kehendak termasuk kemauan masyarakat negara harus berdasarkan atau melalui undang-undang. Setiap orang harus berhadapan-hadapan satu sama lainnya dalam mempergunakan haknya masing-masing. Peraturan hukum harus jelas dirumuskan yang menjadi dasar dari pelaksanaan pemerintahan, dan diperlukan pemisahan kekuasaan. Teori negara hukum oleh Kant bertujuan agar negara menegakkan hak, dan kebebasan warganya. Rakyat tidak boleh ditundukkan terhadap undang-undang yang tidak mendapat persetujuannya. Pemerintah dan rakyat merupakan subyek hukum. Kehidupan rakyat sebagai manusia dalam negara bukanlah atas kemurahan hati pemerintah, namun berdasar pada hak-hak kekuatan sendiri.<sup>13</sup>

Pendapat Montesquieu atas kewenangan absolut raja adalah memerlukan pembatasan. Negara dipisahkan kekuasaannya (pemisahan fungsi), masing-masing memiliki lapangan pekerjaan sendiri yang dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pemisahan atas kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de judger*). Fungsi legislatif dijalankan oleh dewan perwakilan rakyat, fungsi eksekutif oleh raja, dan fungsi yudikatif oleh badan pengadilan. *Trias politica* ini bersesuaian dengan aliran-aliran yang membawa jaman *aufklarung* di Eropa Barat. Jaman *aufklarung* yang di dalamnya terdapat jaminan kemerdekaan individu dari tindakan penguasa negara, kemerdekaan ini hanya dapat dijamin melalui desentralisasi kekuasaan raja.<sup>14</sup>

Pemisahan fungsi negara ini dimaksudkan sebagai pembatasan terhadap kekuasaan, dan menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang dari raja. Negara hukum dalam terminologi Montesquieu ini dikenal dengan nama negara hukum klasik (*klassieke rechtsstaat*). Tugas dan fungsi negara terbatas pada pekerjaan mempertahankan keamanan semata. Pekerjaan administrasi negara sendiri hanya terbatas pada membuat dan mempertahankan hukum semata (menjaga keamanan yang terbatas pada keamanan senjata). Tipe negara ini menurut Muchsan tidak ikut terlibat mencampuri kehidupan sosial kemasyarakatan, baik ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya. Upaya untuk menjaga kemerdekaan individu dengan semboyan biarkanlah berbuat biarkanlah lewat (*laissez faire laissez passer*), membatasi agar negara tidak campur tangan di dalamnya.<sup>15</sup>

Negara hukum sebelum lahirnya pemikiran Kant dan Fichte merupakan negara polisi (*polizei staat*). Tipe negara hukum seperti ini banyak dipengaruhi oleh aliran mercantilisme yang mendasarkan pada neraca perdagangan positif (*active handelsbalance*). Muncul di Perancis di masa pemerintahan Lodewijke XIV. Lalu lintas perdagangan Perancis di era itu

---

<sup>13</sup> Solly Lubis, *Op., Cit.*, Hlm. 53-54. Tujuan negara dalam *trias Politica* Kant adalah membuat dan mempertahankan hukum. Warga negara memiliki kemerdekaan yang dijamin oleh hukum, dan masyarakat tetap teratur. Negara merupakan alat hukum (*rechtsapparat*), bukan alat kekuasaan (*machtsapparat*), Muchsan, *Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1982, Hlm. 53-56.

<sup>14</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Loc. Cit. Hlm. 1.

<sup>15</sup> Muchsan, *Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Op. Cit., Hlm. 56.

membutuhkan emas dan perak sebagai alat tukar. Emas dan perak diperoleh melalui neraca perdagangan aktif atau positif dengan cara politik ekspor yang melebihi impor. Industri dalam negeri ditingkatkan untuk diekspor sebanyak mungkin. Spanyol dan Portugal berbanding terbalik keadaannya dengan Perancis yang mendapatkan emas dan perak dari negara jajahannya. Aliran yang bertentangan dengan mercantilisme ini adalah liberalisme. Fahamnya menghendaki tidak adanya campur tangan pemerintah terhadap penyelenggaraan kepentingan rakyat, negara menjadi pasif (*staatsonthouding*) saja.<sup>16</sup>

Perkembangan hukum administrasi negara yang modern pada dasarnya muncul dan diawali dengan adanya pemisahan fungsi kekuasaan di antara tiga kelembagaan negara. Lembaga negara yang memiliki fungsi pembuatan undang-undang, lembaga negara yang memiliki fungsi pelaksanaan terhadap undang-undang, dan lembaga negara yang memiliki fungsi melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang. Munculnya tesis baru dalam perkembangan konsep negara hukum menuju negara hukum modern ditandai dengan perkembangan tugas lembaga negara yang hanya terbatas melaksanakan undang-undang menjadi lebih dari itu.

Tugas lembaga negara yang melaksanakan undang-undang tidak hanya melaksanakan fungsi melaksanakan undang-undang, namun dalam perkembangannya juga menjadi lembaga negara yang membuat undang-undang. Konsep negara hukum modern ini juga memberikan beban baru kepada lembaga negara pelaksana undang-undang dengan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan (*bestuurszorg*) kepada rakyat.

Dua hal antara kewenangan selain hanya terbatas melaksanakan undang-undang juga membuat undang-undang (baca: peraturan perundang-undangan), dan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Negara hukum klasik sendiri tidak menyediakan instrumen hukum pemerintahan dalam rangka membuat undang-undang, dan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Konsekuensi logis keterbatasan tugas dan fungsi negara dalam konsep negara hukum klasik menjadikan negara hukum modern diberikan kewenangan tambahan atas dua hal ini.

Ikut sertanya lembaga yang pada mulanya hanya terbatas pada pelaksanaan undang-undang berkembang menjadi lembaga negara yang turut serta membuat peraturan perundang-undangan dan tuntutan (kewajiban) menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Pemerintah dalam hal ini menjadi terbelah dalam dua pengertian yang berbeda sama sekali dalam negara hukum modern. Pemerintah dalam terminologi lembaga eksekutif sebagai lembaga pelaksana undang-undang (*trias politica*), dan pemerintah dalam pengertian lembaga administrasi negara yang mempunyai kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan (*bestuurszorg*) dan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

---

<sup>16</sup> Liberalisme memiliki bentuk negara dan pemerintahan yang monarki konstitusional. Kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi sebagai konsekuensi dari perjanjian dengan rakyat, dan kedudukan antara raja dan rakyat adalah sama. Mercantilisme di Jerman dan Austria dikenal dengan nama *kameral wisschaft*, Wolfgang Gerloff, *Staatstehorie und Staatspracties des Kamralistischen Verwallungs*, 1937, dalam Moh. Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim, Op. Cit., Hlm. 154-156.

*Trias politica* menjadi tidak memiliki relevansi yang memadai menjawab tantangan yang dihadapi lembaga negara dalam makna pemerintah selaku lembaga administrasi negara dalam konsep negara hukum modern. Lembaga administrasi negara ditandai dengan tugas dan fungsi membuat perencanaan (*plan*), pembuatan peraturan perundang-undangan (*wet geving*), membuat peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking*). Tugas dan fungsi ini merupakan konsekuensi logis atas kewajiban negara melalui pemerintahannya yang dituntut menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Lembaga administrasi negara berdasarkan hukum administrasi negara dalam negara hukum modern dengan perkembangan ini tetap tunduk dan terikat pada aturan hukum. Hukum administrasi negara rumusnya adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara negara (organ atau alat perlengkapan negara), dengan rakyat. Hukum administrasi negara dalam hal ini merupakan pengertian sempit sebagai keseluruhan aturan hukum yang abstrak, umum, universal, dan impersonal yang memuat pendelegasian (pelimpahan wewenang) kepada alat administrasi membentuk aturan hukum dalam hal konkrit (*in concreto*). Analoginya dapat dikemukakan sebagaimana yang berlaku dalam hukum perdata sebagai kompleks aturan hukum, mengatur hubungan hukum antara subyek hukum yang satu dengan subyek hukum yang lainnya yang sederajat.<sup>17</sup>

Pejabat administrasi negara dalam kelembagaan administrasi negara selalu didasarkan pada undang-undang formal sebagai wujud dari pengakuan, dan penghargaan kedaulatan rakyat. Kedaulatan dalam Bahasa Arab diartikan sebagai daulah yang bermakna rejim politik atau kekuasaan. Dasar katanya adalah daulat yang terkait dengan kekuasaan dalam bidang politik dan ekonomi. Jimly Asshiddiqie mengidentikkannya dengan kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan negara.<sup>18</sup> Negara hukum modern selalu terkait dengan konsep demokrasi yang selalu mensyaratkan setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum (asas legalitas, asas *rechtmatigheid van bestuur*). Bekerjanya lembaga administrasi negara dalam negara hukum modern berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan merujuk pada

---

<sup>17</sup> M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali, 1988, Hlm. 28. De La Bassecour Caan mendefinisikan hukum administrasi negara sebagai himpunan peraturan tertentu yang menjadi sebab negara berfungsi. Peraturan ini mengatur hubungan-hubungan antara tiap warga negara dengan pemerintahnya, Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Op. Cit., Hlm. 45. Pandangan Willy D.S. Voll sendiri melihatnya sebagai organisasi dikatakan ada apabila terdapat pembagian kerja tetap tertentu. Fungsi merupakan lingkungan kerja tetap tertentu, hubungannya dengan keseluruhan, dan fungsi organisasi negara dalam hukum positif dinamakan jabatan, Willy D.S. Voll, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, Hlm. 63 Riawan berpendapat bahwa fungsi sebagai sekelompok aktifitas sejenis berdasarkan kesamaan sifatnya atau pelaksanaannya, W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2018, Hlm. 109.

<sup>18</sup> Herman, *Tindakan Hukum Pemerintah Dalam Negara Hukum Demokratis*, dalam *Aktualisasi Hukum Kontemporer; Respon Atas Persoalan Hukum Nasional dan Internasional*, Taufik El Rahman dkk., (editor), Yogyakarta, Genta Press, 2015, Hlm. 42.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851) secara eksplisit memuat ketentuan normatif asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas yang berisi kepastian hukum, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, manfaat dan segi keadilan penyelenggaraan negara, keterbukaan, hak masyarakat dalam mendapatkan informasi tanpa diskriminasi dalam penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan hak.

Perlindungan hak di atas berupa hak pribadi, golongan dan rahasia negara, proporsionalitas, keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara, profesionalitas, keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan, akuntabilitas, setiap kegiatan dan hasilnya kegiatan penyelenggaraan negara dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Kedaulatan dalam negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, tertib penyelenggaraan negara, landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara, kesejahteraan umum, serta mendahulukan kesejahteraan masyarakat dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan efektif.

Indonesia berdasarkan gambaran yang dikemukakan di atas masuk dalam kategori negara yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat yang direpresentasikan oleh negara, dijalankan berdasarkan hukum. Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan negara oleh administrasi negara berdasarkan atas prinsip kedaulatan, prinsip negara hukum, dan demi tercapainya kesejahteraan rakyat (*bestuurszorg*).<sup>19</sup> Kedaulatan ada di tangan rakyat yang direpresentasikan melalui lembaga perwakilan rakyat. Pasal 1 Ayat (3) UUD '45 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Negara hukum (*rechtsstaat*) secara formal oleh Frederich Julius Stahl mengandung empat unsur pokok, yaitu *pertama*, pengakuan hak-hak dasar manusia, *ke dua*, pembagian kekuasaan (*scheiding van macht*), *ke tiga*, pemerintahan berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*), dan *ke empat*, peradilan administrasi negara. R. Zippelius melihat bahwa prinsip negara berdasarkan hukum merupakan instrumen pembatasan perluasan dan penggunaan kekuasaan negara secara totaliter, dan tidak terkontrol, berupa jaminan hak-hak asasi, pembagian kekuasaan dalam negara, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan pengawasan yustisial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.<sup>20</sup>

Lembaga perwakilan rakyat secara konstitusional mempunyai fungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang. Undang-undang sebagai hasil pelaksanaan kewenangan lembaga perwakilan rakyat merupakan peraturan pelaksanaan (organik) dari UUD '45. Lembaga eksekutif melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Konsep negara hukum modern lebih luas lagi memberikan kewenangan kepada pemerintahan, selain pelaksanaan undang-undang (lembaga

---

<sup>19</sup> Lihat Alinea ke IV Pembukaan, dan Pasal 1 Ayat (2), dan (3) UUD NRI 1945.

<sup>20</sup> A. Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Jakarta, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1980, Hlm. 213.

eksekutif dalam *trias politica*), juga memberikan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan secara mandiri (*self regulatory body*).<sup>21</sup>

Pemerintah diberikan kewenangan dalam Negara Hukum Indonesia mengatur dan membuat secara mandiri peraturan perundang-undangan. Ketentuan konstitusionalnya memberikan kekuasaan pemerintahan kepada presiden,<sup>22</sup> selain itu, presiden juga memiliki kewenangan konstitusional untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.<sup>23</sup> Pemerintahan merupakan pelaksanaan tugas dan fungsi organ atau alat administrasi negara dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Kewajiban pemerintahan berdasarkan pelaksanaan tugas dan fungsi publiknya diarahkan sebesar-besarnya untuk mencapai (kewajiban) kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam negara hukum modern Indonesia. Tindakan pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsi publiknya melayani kepentingan masyarakat yang selalu terikat dan didasarkan pada hukum yang ada. Tindakan ini diarahkan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

#### **4. Kesimpulan**

Hasil uraian yang telah dipaparkan dan dianalisis di atas, dapat dikemukakan bahwa pemerintah dalam Negara Hukum Indonesia memiliki pengertian sebagai lembaga eksekutif (*trias politica*), juga merupakan pengertian sebagai lembaga administrasi negara dalam pengertian negara hukum modern. Administrasi negara melekat kewenangan sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan untuk menjalankan konstitusi dan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Pemerintahan dalam wujudnya sebagai lembaga administrasi negara juga mempunyai tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat, selain tugas dan fungsi kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

#### **Daftar Pustaka / Daftar Referensi**

- Atmadja, I Dewa Gede, dkk, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Attamimi, A. Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- D. S. Voll, Willy, 2014, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Herman, 2015, *Tindakan Hukum Pemerintah Dalam Negara Hukum Demokratis, dalam Aktualisasi Hukum Kontemporer; Respon Atas Persoalan Hukum Nasional dan Internasional*, Taufik El Rahman dkk., (editor), Yogyakarta, Genta Press, 2015, Hlm. 42.

---

<sup>21</sup> perencanaan (*plan*), pembuatan peraturan perundang-undangan (*wet geving*), membuat peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking*).

<sup>22</sup> Pasal 4 Ayat (1) UUD '45,

<sup>23</sup> Pasal 5 Ayat (2) UUD '45.

- Iver, R.M. Mac, 1980, *Negara Modern*, terjemahan oleh Drs. Moertono, Aksara Baru, Jakarta.
- Joeniarso, 1982, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta.
- Lubis, M. Solly, 2014, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Mandar Maju, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi negara*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1982, *Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Mustafa, Bachsan 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Saputra, M. Nata, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Scholten, Paul, 2013, *De Structuur Der Rechtswetenschap*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Tjandra, W. Riawan, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.