

Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum

¹Nurul Qamar, ^{2*}Farah Syah Reza

¹⁻²Universitas Muslim Indonesia Makassar

¹nqalinaro@gmail.com, ²farahsyahreza@umi.ac.id.

*Penulis Koresponden

Abstrak

Negara hukum adalah negara yang mendudukkan hukum, prinsip peradilan yang independen dan parsial sebagai supremasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelaksana dari fungsi-fungsi jabatan pemerintahan tak memiliki kehendak bebas, melainkan harus melaksanakan kehendak hukum dengan baik berdasarkan wewenang hukum yang diembannya. Melalui kajian literatur, urgensi wewenang sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaraan negara hukum, pastilah menganut, mengembangkan dan mempraktekkan prinsip negara hukum yang bertumpu pada asas legalitas, sehingga wewenang hukum pemerintahan bersumber dari hukum (peraturan perundang-undangan). Pada negara hukum, wewenang dijadikan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan sebagai dasar pijakan bertindak. Sah tidaknya suatu tindakan pemerintah diukur dengan ada tidaknya wewenang hukum sebagai wewenang pemerintahan.

Kata kunci: wewenang, instrumen, penyelenggaraan, pemerintahan, Negara hukum

Abstract

A rule of law is a state that places the law, the principle of an independent and partial judiciary, as supreme command in the governance order, so that the executors of the functions of government positions do not have free will. By literature research, The urgency of authority as an instrument of government in the administration of a rule of law is that it must adhere to, develop, and practice the principle of a rule of law, which is based on the principle of legality, so that the legal authority of government originates from law. In a rule-of-law state, authority is used as an instrument for administering government, so that the basis for taking action is clear; therefore. So that authority as a legal instrument is measured by whether or not there is legal authority as governmental authority.

Keywords: Authority, Instrument, Administration, Government, state law

Pendahuluan

Negara yang dalam konstitusinya (undang-undang dasar) nya mengklaim negaranya sebagai negara hukum, secara formil negara yang bersangkutan adalah negara hukum (Manan 2020). Namun secara materil, belum dapat dipastikan bahwa apakah dalam penyelenggaraan tata pemerintahannya benar-benar telah mempraktekkan pelaksanaan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi atau tidak. Oleh karena itu, tidak cukup hanya sekedar ditegaskannya dalam konstitusi sebagai suatu negara hukum, maka negara yang bersangkutan sudah dapat dikatakan sebagai negara hukum, sebab menilai suatu negara sebagai suatu negara hukum, harus dilihat bagaimana praktek penyelenggaraan pemerintahannya, apakah dilaksanakan berdasarkan wewenang hukum atau tidak (Kelsen 2016).

Negara-negara yang eksis di dunia dewasa ini, telah mengklaim negaranya sebagai negara hukum, oleh karena, negaranya telah berkonstitusi atau mempunyai hukum dasar, namun klaim demikian itu jika dikaji secara ilmiah belum tentu dapat diterima sebagai sesuatu yang benar dan pasti, sebabnya, oleh karena tidak ada jaminan bagi negara yang mengklaim negaranya sebagai negara hukum dalam konstitusinya telah mempraktekkan tata penyelenggaraan pemerintahannya bersesuaian dengan konstitusi, hukum dan demokrasi (Qamar 2013).

Negara hukum pastilah negara yang menyelenggarakan tata pemerintahannya yang bersesuaian dengan prinsip-prinsip konstitusi, hukum dan demokrasi serta menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sebagai konsepsi universal tentang hak asasi manusia Bahkan belum cukup hanya dengan itu, akan tetapi negara hukum harus menjunjung tinggi nilai-nilai etik dan moral dalam pelaksanaan pemerintahannya (Rahardjo 2016; Bruggink 2019).

Negara hukum merupakan konsepsi bernegara yang dipandang ideal sejak memasuki awal abad XIX sampai sekarang. Negara-negara di dunia satu demi satu, tahap-demi tahap membaharui (mengamandemen) konstitusinya sebagai negara hukum. Negara hukum yang dipahami dalam sistem hukum kajian hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi, adalah negara yang mengembangkan prinsip-prinsip bernegara berdasarkan konstitusi, hukum dan demokrasi (Hadjon 2012). yakni negara yang mendudukan hukum dalam arti luas sebagai supremasi, panglima dan komando tertinggi dalam penyelenggaraan tatanan bernegara dan pemerintahan.

Insan yang dipilih sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan berdasarkan dengan hasil pemilihan umum baik legislatif maupun eksekutif, hanyalah pelaksana dari fungsi-fungsi hukum dan jabatan yang tidak memiliki kehendak bebas sesuka-sukanya, melainkan harus melaksanakan kehendak hukum sebagai kehendak konstitusi dengan baik berdasarkan wewenang hukum yang diembannya, sehingga lain dari itu, tidak diperkenankan, sebab berindikasi terjadinya penyalahgunaan wewenang (Indrati 2007; Yuwandhana 2022).

Negara hukum dan demokrasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan menggunakan wewenang hukum sebagai instrumen norma dalam pelaksanaan tata kelola negara dan pemerintahan. Baik pada negara-negara yang menganut prinsip hukum tertulis (kodifikasi) maupun pada negara yang menganut prinsip hukum kebiasaan (hukum yang tidak tertulis), sehingga tiada tindakan pemerintah dalam pemerintahan yang tidak dilandasi dengan wewenang hukum (Hoesein 2012).

Negara-negara hukum penganut hukum tertulis menjadikan peraturan perundang-undangan (hukum positif) sebagai sumber dan dasar lahirnya kewenangan, sehingga tidak ada tindakan pemerintahan yang dapat diambil dan dilaksanakan jika tidak

terlebih dahulu diatur dalam peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang menjadi dasar pelaksanaan suatu kewenangan (*legaliteit principle*) (Tonnear 1996).

Negara hukum modern menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif sebagai sumber lahirnya atau ditemukannya wewenang pemerintahan, sehingga pemerintahan dijalankan berdasarkan wewenang hukum yang jelas dan tegas. Bukan atas dasar suka-suka atau kehendak bebasnya sesuai selera oknum pemerintahan yang tidak memiliki wewenang hukum atau legalitas yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif. Artinya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam negara hukum harus menganut prinsip legalitas, yakni prinsip hukum yang mensyaratkan pemerintah dalam pelaksanaan fungsinya harus jelas wewenangnya, agar terukur legalitasnya dan legitimasinya sebagai suatu tindakan pemerintahan yang valid (Siahaan 2016).

Negara Republik Indonesia secara formil adalah negara hukum, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar NKRI Tahun Seribu Sembilan Ratus Empat Puluh Lima, bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik (Pasal satu ayat satu). Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal satu ayat dua). Negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal satu ayat tiga). Jika konstitusi atau UUD, menegaskan demikian, maka secara formil Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk negara republik, dan pemerintahan yang demokratis (penyelenggaraan pemerintahan negara harus bersesuaian dengan kehendak rakyat) sebagai (kehendak hukum konstitusi) sebagai supremasi dalam bernegara dan berpemerintahan (Natabaya 2016; Husen 2019; Wahjono 2016).

Pertanyaan hukum yang kemudian dapat timbul di seputar ini, adalah apakah dalam pelaksanaan penyelenggaraan

pemerintahan negara di Indonesia, telah bersesuaian dengan kehendak hukum sebagai kehendak konstitusi dan kehendak warganegara sebagai pemegang kedaulatan rakyat? Atau bagaimana. Hal ini menjadi bahan renungan bagi rakyat Indonesia yang gemar berpikir demi bangsa, negara, pemerintahan dan rakyat.

Indonesia sebagai negara hukum demokrasi, seharusnya yang menjadi instrumen norma dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan negara adalah wewenang hukum sebagai wewenang pemerintahan yang terumus sebagai norma-norma hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Hal demikian sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor Dua Belas Tahun Dua Ribu Sebelas tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah mengalami perubahan dua kali. Yakni Undang-Undang Nomor Lima Belas Tahun Dua Ribu Sembilan Belas (perubahan Pertama) dan Undang-Undang Nomor Tiga Belas Tahun Dua Ribu Dua Puluh Dua (perubahan kedua) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bilamana tidak merujuk dari undang-undang tersebut, maka berakibat fatal perundangan-undangan yang dibentuknya baik formil maupun materil. Oleh karena, peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai hukum positif sebagai dasar tempat ditemukannya wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan bagi negara yang menganut prinsip negara hukum (Lailam 2014).

Masalah hukum yang dikaji dalam artikel ini, adalah: Bagaimanakah urgensi wewenang sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaraan sistem negara hukum? Kajian ini menarik pemikiran orang-orang yang mendalami kajian hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi negara, sehingga gagasan ini ditulis dengan menggunakan pendekatan konseptual dengan kajian konten analisis yang bertujuan mendistribusi pemikiran konstruktif berkenaan dengan wewenang sebagai konsep inti

dalam hukum administrasi negara yang seharusnya menjadi instrumen dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dalam suatu negara hukum.

Metode

Pendekatan yang dipergunakan dalam kajian ini adalah pendekatan doktrinal konseptual dengan analisis konten terhadap urgensi wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum. data dikumpulkan dengan bergantung pada studi pustaka. Perundangan, buku, jurnal ataupun sumber teks lain yang relevan dengan obyek penelitian ditelusuri sesuai dengan permasalahan. Koleksi data kemudian dianalisis muatannya melalui *content analysis* hingga kesimpulan didapat.

Hasil dan Pembahasan

Wewenang Pemerintahan

Wewenang sebagai konsep inti hukum, terkhusus dalam kajian hukum administrasi, merupakan kekuasaan yang dilembagakan atau diformalkan, sehingga dalam kajian-kajian hukum administrasi sebagai kajian hukum publik, wewenang adakalanya dimaknai dengan kekuasaan, adakalanya pula dimaknai sebagai wewenang hukum yang melekat pada pribadi hukum pemangku fungsi-fungsi jabatan pemerintahan.

Stout (1994), mengemukakan bahwa “Bevoegheid is een begrip uit her bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.” wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan

penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Wewenang memiliki kedudukan penting bagi pemerintah negara hukum dalam melaksanakan urusan penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena hanya dengan wewenang pemerintahan dapat diselenggarakan. Dalam kaitan tersebut, dapat disimak pendapat sebagai berikut :

Stroink & Steenbeek (1995), mengemukakan bahwa “Het begrip bevoegheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht.” wewenang adalah konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Mengapa wewenang memiliki kedudukan penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan? dijawab oleh Nicolai & Damen (1994), “Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplijng om een bepaalde handeling te verrichten of na laten.” Wewenang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, adalah merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Menurut Manan (2020), wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan

kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara kesatuan republik Indonesia.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. dalam pandangan ini, Huisman (2010), mengemukakan bahwa “Een bestuursorgaan kan zijk bevoegheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiestraad, de pachtkamer) of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.” Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya atau terhadap badan khusus, seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat.

Negara hukum adalah negara yang mengembankan prinsip-prinsip asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*. Atas dasar prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Secara teoretis, wewenang atau kewenangan itu bersumber dari peraturan perundang-undangan. Perolehannya melalui tiga cara, yaitu: 1)atribusi, 2) delegasi, dan 3)mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undang, sehingga

dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya

Dalam Asas-asas hukum pemerintahan (*Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)*), mandat berarti, pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya (*Het door een bestuursorgaan aan een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam bestuiten te nemen*). Sedangkan delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya, dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. (*Het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten door een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent*)

Dalam kajian Tata Usaha Negara, Tata Usaha Pemerintahan dan atau Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah penting. Kaitannya dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke veratwording*) dalam penggunaan suatu wewenang tersebut. Hal ini seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid or there is no authority without responsibility*”, tidak ada suatu kewenangan tanpa adanya suatu pertanggungjawaban.

Setiap pemberian wewenang oleh peraturan perundang-undangan kepada organ atau pejabat pemerintahan selalu tersirat

di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan, sehingga nampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari norma tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*attributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegatoris*). Sementara itu, pada mandat penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Secara doktrinal terdapat pembagian tentang sifat wewenang pemerintahan yang bersifat terkait, yakni wewenang fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembentukan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas.

Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus

diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat

Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu bagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya

Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya member kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang itu serta bagaimana mempertanggungjawabkan wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan, oleh karena berdasarkan pada wewenang itulah pemerintah atau administrasi negara dapat melakukan berbagai tindakan hukum publik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan (*publiekrechtshandeling*), yang terukur dan tegas legalitas dan legitimasinya.

Pemerintah dan Pemerintahan Negara

Antara kata pemerintah dan pemerintahan negara terdapat perbedaan dalam hal pemaknaan. Dalam hal ini, kata pemerintahan mengandung konotasi sebagai segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum masyarakat dan yang bersesuaian dengan kepentingan negara. Dengan kata lain dapat diartikan bahwa pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas-tugas

pemerintahan, sedangkan pemerintah itu sendiri diartikan sebagai organ atau alat, aparat yang melaksanakan pemerintahan.

Pemerintah sebagai organ atau alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas maupun sempit. Secara luas (*in the broad sense*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas adalah mencakup semua organ atau alat kelengkapan negara yang terdiri dari cabang-cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif/yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam arti sempit, hanyalah cabang kekuasaan eksekutif saja.

Bagi Manan (2020), pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan kekuasaan di dalam negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Dengan demikian jika dimaknai pendapat tersebut, maka menunjukkan bahwa pemerintah adalah organ atau alat yang melaksanakan tugas-tugas atau fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintahan adalah pelaksanaan dari pada tugas-tugas atau fungsi-fungsi pemerintahan negara.

Bentuk Negara dan Pemerintahan berbeda. Bentuk negara adalah *staats vorm*, sedangkan bentuk pemerintahan adalah *regerings vorm*. Bentuk negara (*staatsvorm/vormstate*) berbeda dengan bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*). Demikian pula berbedanya antara bentuk pemerintahan dengan sistem pemerintahan. Tatkala yang menjadi pokok bahasan adalah mengenai bentuk negara (*Staats vorm*), maka yang disoal di dalamnya tertuju pada organ atau organisasi negara secara menyeluruh. Artinya, bagaimana organ-organ negaranya, bentuk dan susunannya.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka tatkala yang disoal adalah bentuk negara berarti tertuju pada apakah bentuk negara

itu. Negara kesatuan (*Unitary state*) atau bentuk negara serikat atau federasi (*Federale state*) dan atau mungkin pula bentuk negara gabungan/konfederasi (*Confederation state*).

Bentuk negara kesatuan adalah bersusunan tunggal, dimana negara kesatuan semata sebagai pemilik dan pemegang kedaulatan (*sovereignty*) baik ke dalam maupun kedaulatan keluar. Artinya negaralah satu-satunya yang berdaulat penuh atas pemerintahan, wilayah dan rakyatnya. Dalam bentuk negara kesatuan, tidak mengenal dan tidak ada tempat adanya negara di dalam negara (*state in state*). Susunan negara bersifat vertikal, negara melalui pemerintah menentukan bagian-bagian wilayah negara yang bersusun secara vertikal.

Bentuk negara serikat atau federasi (*Bondsstaat*) adalah bentuk negara yang merupakan hasil ikatan perjanjian kerjasama antar beberapa negara yang sudah eksis sebelumnya, kemudian, bersepakat membentuk negara federal dengan menjadikan negara federal sebagai pemegang kedaulatan negara. Bentuk negara federal ini mengenal istilah negara bagian, yaitu negara-negara yang telah bersepakat membentuk negara federal, sehingga dalam bentuk negara semacam ini mengenal adanya istilah negara di dalam negara (*state in state*).

Bentuk negara gabungan atau konfederasi adalah merupakan derivasi dari bentuk negara serikat, sehingga bentuk negara semacam ini disebut pula dengan bentuk serikat negara-negara atau perserikatan negara-negara. Pada bentuk negara ini, kedaulatan negara tetap berada pada negara negara federal.

Regerings vorm atau bentuk pemerintahan adalah terminologi yang ditujukan kepada bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau kekuasaan negara. Bentuk pemerintahan adalah pilihan antara bentuk kerajaan (*Monarchis*) dan atau bentuk republik. Apabila jabatan kepala negara sifatnya turun temurun, maka bentuk pemerintahannya disebut kerajaan, sebaliknya apabila kepala

pemerintahan suatu negara tidak turun temurun, melainkan dipilih, maka pemerintahan negara disebut republik.

Berbeda dengan sistem pemerintahan (*regerings system*), adalah pilihan antara sistem pemerintahan presidensil atau sistem pemerintahan parlementer dan atau sistem pemerintahan campuran (*quasi*). Baik quasi presidensil atau quasi parlementer. Bagaimana bentuk Negara Republik Indonesia?, ternyata *the founding father* Indonesia mengidealkan bentuk negara kesatuan (*unitary state/eenheidstaats vorm*), yang bentuk pemerintahannya republik (*republijk regering vorm*), dan sistem pemerintahannya adalah presidensil (*presidential system*).

Pemerintah dalam sistem negara hukum, adalah organ atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenang hukum yang mendasari fungsinya dalam mengambil tindakan-tindakan pemerintahan, sehingga tiada tindakan tanpa adanya wewenang dan tiada wewenang tanpa adanya hukum yang menjadi sumbernya. Sedangkan pemerintahan dalam sistem negara hukum, adalah pelaksanaan tugas-tugas atau fungsi-fungsi pemerintahan di bidang fungsi merealisasi tujuan-tujuan negara berdasarkan hukum.

Wewenang Sebagai Instrumen Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum

Wewenang merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan negara yang baik. Karena dalam sistem bernegara hukum, pemerintah hanya dapat mengambil suatu tindakan pemerintahan bilamana jelas dan tegas sumber kewenangannya, tanpa dengan dasar itu tiada tindakan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Hal ini karena dalam negara hukum harus menganut dan mengembangkan prinsip hukum *legality* atau asas legalitas, di samping prinsip-prinsip hukum lainnya, demokrasi dan hak asasi manusia.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama. Dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan pada setiap negara yang mengklaim negaranya sebagai negara hukum. Utamanya bagi negara-negara hukum dalam sistem Eropa Kontinental (*rechtstaat*).

Secara historis, asas pemerintahan berdasarkan hukum (peraturan perundang-undangan) berasal dari pemikiran hukum abad ke-sembilan belas yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal (*de liberale rechtsstaatidee*) dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang. Oleh karena itu, undang-undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan.

Dengan kata lain, asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral, atau sebagai fundamen dari negara hukum (*al seen fundamenten van de rechtsstaat*). Secara normative, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang bersumber dari undang-undang. Asas ini dianut oleh setiap negara hukum, meskipun dalam prakteknya penerapan prinsip legalitas berbeda-beda, antara satu negara dengan negara lain. Ditemukan ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip legalitas, namun ada pula negara yang tidak begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakan-tindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan.

Foulkes (2016), dalam kaitan tersebut, mengemukakan bahwa “If the government has decided on certain action-to give grants and loans to firm, to encourage expert, to abolish pay bedsins hospitals, to ensure that secondary education is organised on the

comprehensive principle, to hold a referendum and so on-it will have to ask itself whether it needs statutory authority to do it. It can do many things without having to rely on such authority. It can enter into contracts, it can conduct foreign affairs and sign treaties,..... It can, like any other employer, direct the work of employees. It can, like any other employer, the work of employees. It can send troops to Suze and bring them back. It can create new institutions by the grant of a charter or by purely administrative action. All these it can do without having to get the prior consent of parliament whether by Act or otherwise.” Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideaal en het rechtstaat-ideaal*). (Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Negara hukum mengisyaratkan agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang (hukum positif) dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, asas legalitas merupakan upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualitas selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Penerapan asas legalitas, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan (*equal*). Persamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi sama sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan hukum (peraturan perundang-undangan) berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang dilakukan

pemerintah dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan, sehingga warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.

Stoud (1994), mengemukakan bahwa “Het legiteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid te waarborgen.” Asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah. Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, berarti didasarkan atas konstitusi, hukum dan peraturan perundang-undangan (hukum positif), dalam prakteknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi, oleh karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Bahkan dikatakan bahwa hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), mempunyai jangkauan yang terbatas, sekadar *moment opname* dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukannya, sehingga dapat dikatakan sangat mudah sekali usang (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat (*change*). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai pertumbuhan deret hitung, sedangkan perubahan masyarakat

bertambah seperti deret ukur. Kelambanan perubahan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula makin diperburuk oleh berbagai bentuk cacat buatan, yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai sebuah sistem dalam sistem hukum. Solusinya pembentuk undang-undang harus memiliki wawasan yang visioner dalam pembentukan regulasi, agar dapat menjangkau keberlakuan masa hukum yang jauh ke depan.

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara hukum harus berbasis dengan asas legalitas (*principle of legality*) yang menghendaki setiap tindakan pemerintahan harus jelas dasarnya yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif adalah merupakan sumber kewenangan yang mendasari adanya suatu wewenang hukum pemerintahan. Substansi dari asas legalitas itu sendiri tidak lain adalah wewenang. Dalam bahasa Belanda disebutkan bahwa “Het vermogen tot the verrichten van bepaalde rechthandelingen.” Wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu yang legal dan legitimit.

wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum dinas publik. Kedudukan penting wewenang sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem negara hukum, oleh karena wewenang itu sendiri merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup di dalamnya tentang timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk

melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Wewenang dalam hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau untuk tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan harus berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif, sehingga organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa dirinyalah sendiri sebagai pemilik wewenang pemerintahan, oleh karena kewenangan hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan (hukum positif). Namun demikian, pembuat undang-undang dapat memberikan atau mendistribusi wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap badan hukum tertentu baik itu badan hukum publik maupun privat.

Jadi negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya menganut dan mengembangkan praktek-praktek prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis. Negara hukum yang demokratis, adalah negara yang menganut dan mengembangkan dan mempraktekan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat dengan berbasis atas asas legalitas. Asas legalitas adalah prinsip hukum yang mengandung makna bahwa segala sesuatu tindakan dalam urusan pemerintahan harus dilandaskan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif). Peraturan perundang-undang sebagai hukum positif adalah merupakan sumber kewenangan atau tempat ditemukannya wewenang pemerintahan yang sah atau valid.

Pemerintah dalam penyelenggaraan sistem negara hukum, harus jelas dan tegas wewenangnya, sehingga wewenang merupakan sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaran

pemerintahan negara hukum. Negara hukum yang tidak menjadikan wewenang sebagai dasar pengambilan suatu tindakan dalam urusan pemerintahan, tidak dapat dikualifikasi sebagai negara hukum, melainkan lebih tepat dikatakan sebagai negara kekuasaan.

Negara kekuasaan adalah negara yang pemerintahnya dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak menganut prinsip hukum (asas legalitas), melainkan menganut prinsip kekuasaan (*interest end influencer*), sehingga pemerintahan tidak diselenggarakan berdasarkan wewenang hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, melainkan pemerintahan diselenggarakan sesuai selera kepentingan dan pengaruh pemegang kekuasaan, yang tolok ukurnya tidak jelas dan demikian pula capaiannya tidak pasti.

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan wewenang hukum sebagai wewenang pemerintahan, bukan kekuasaan, demikian pendapat Kelsen (2016). negara yang mempraktekkan prinsip hukum, demokrasi, prinsip perlindungan hukum dan hak asasi manusia bagi warganya (Wahjono 2016; Al-Amin dan Nurjidin 2017). Dasar pijakannya jelas, pelaksanaannya terukur dan capaiannya pasti, sehingga merupakan pemerintahan yang memiliki legalitas dan legitimasi pemerintahan secara faktual, sah dan diterima oleh publik (Bruggink 2019).

Penutup

Urgensi atau pentingnya wewenang sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaraan sistem negara hukum, oleh karena negara hukum pastilah menganut, mengembangkan dan mempraktekkan prinsip negara hukum. Tumpuannya pada asas legalitas, sehingga wewenang hukum pemerintahan bersumber dari hukum (peraturan perundang-undangan) yang dijadikan sebagai

instrumen pemerintah dalam mengambil suatu tindakan dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian pemerintahan memiliki legalitas dan legitimasi.

Negara yang dalam konstitusinya tegas sebagai negara hukum, maka pemerintah hendaknya mempraktekkan prinsip negara hukum yang bertumpu pada asas legalitas, demokrasi dan hak asasi manusia. Ketiganya menjadi konsep universal dalam hidup bernegara. Jika tidak, maka legalitas dan legitimasi negara akan selalu dipertanyakan dan disangsikan eksistensinya sebagai negara hukum. Penelitian lebih mendalam dari ketiga prinsip dalam negara hukum tersebut sangat berharga untuk ditindaklanjuti.

Daftar Pustaka

- Al-Amin, M. Nur Kholis, dan Nurjidin Nurjidin. 2017. "Hubungan Negara-Ummah Dalam Hukum Indonesia Dan Islam." *Ulumuddin: Jurnal Ilmu-ilmu Keislaman* 7 (2): 103–16. <https://doi.org/10.47200/ulumuddin.v7i2.194>.
- Bruggink, J J H. 2019. *Refleksi Tentang Hukum*. Aditya.
- Foulkes. 2016. *Introduction to Administrative Law*. London: Butterworths.
- Hadjon, Philipus M. 2012. *Introduction to the Indonesian Administrative Law*. UGM Press.
- Hoesein, Z A. 2012. "Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum." *Rechtsvinding* 2 (3): 257–275. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.87>.
- Husen, La Ode. 2019. *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan*. Makassar: Sosial Politics Genius.
- Husisman, R.J.H.M. 2010. *Algemeen Bestuursrecht een Inleideing*. Amsterdam: Kobra.
- Indrati, Maria Farida. 2007. "Meningkatkan Kualitas Peraturan UU Di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 4 (2): 18–28.
- Kelsen, H. 2016. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Jakarta: Nuansa Nusa Media.
- Lailam, Tanto. 2014. "Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang - Undang Terhadap Undang - Undang Dasar 1945." *Media Hukum* 21 (1): 1–19. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1159>.
- Manan, Bagir. 2020. *Negara Hukum*. Yogyakarta: UGM Press.
- Natabaya, H.A.S. 2016. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta Makassar Press.
- Nicolai, P, dan L. J. A. Damen. 1994. *Bestuurecht*. Amsterdam:

Factotum.

- Qamar, N. 2013. *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rahardjo, S. 2016. *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Siahaan, M. 2016. "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan." *Jurnal Konstitusi* 7 (4): 9. <https://doi.org/10.31078/jk742>.
- Stoud, HD. 1994. *de Betekenissen van de Wet*. Zwolle: Tjjeenk Wilink.
- Stroink, F.A.M, dan Steenbeek. 1995. *Inleiding in het Staats-en Admiistratief Recht, Alphen aan den Rijn*.
- Tonnear, F.P.C.L. 1996. *Legal Bestuuren het Legaliteitsbeginsel*.
- Wahjono, Padmo. 2016. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Yuwandhana, A. 2022. "Peran Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Penyelenggaraan Negara." *Jurnal Education and Development* 10 (3): 104–110. <https://doi.org/10.37081/ed.v10i3.3831>.