

## **BAB III**

### **KONSEP NEGARA HUKUM MODERN**

#### **A. Pengertian Negara Hukum Modern**

Pada era modern, tidak ada satu pun negara yang tidak mengaku bahwa negaranya adalah Negara hukum (*rechstaat*) meskipun sistem ketatanegaraan, politik dan sistem pemerintahannya masih jauh dari syifat dan hakikatnya negara hukum. Bentuk negara hukum modern terkait dengan keinginan rakyat untuk mencapai kesejahteraan bersama dengan sistem yang demokratis. Bentuk kongkrit pertemuan negara dan rakyat adalah pelayan publik, yaitu pelayanan yang diberikan negara kepada rakyat, dan fungsi pelayanan yang paling mndasar adalah Negara yang menjalankan fungsi pelayanan keamanan bagi seluruh rakyat.<sup>1</sup>

Kenyataannya dasar-dasar klasifikasi modern memang tidak mungkin untuk membagi negara-negara ke dalam kelas-kelas yang pada gilirannya menganggap tiap-tiap negara sebagai suatu keseluruhan sebab totalitas kekuasaan semua negara adalah sama; artinya setiap negara adalah suatu badan politik yang berdaulat.

---

<sup>1</sup> Yopi Gunawan, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, (Bandung, Refika Aditama, 2015), h.60.

Suatu komunitas bukanlah negara jika tidak berupa badan politik yang berdaulat. Seperti yang di terangkan oleh penulis Amerika, Willoughby, “satu-satunya cara untuk membedakan negara-negara adalah berdasarkan kekhasan struktural organisasi pemerintahannya.” Segera setelah pernyataan ini direnungkan dilihat dari evolusi konstitusionalisme modern yang sudah dijelaskan, klasifikasi yang menarik dan relevan pun mulai terbentuk dengan sendirinya. Semua komunitas di Dunia Barat telah dipengaruhi oleh pengaruh yang sama pada tingkatan yang kurang lebih sama pula sehingga persamaan di antara mereka pasti menonjol dengan sendirinya. Di sisi lain, nasionalisme telah terbukti sebagai kekuatan yang nyata karena separatisme yang membedakan negara-negara itu sama-sama sangat menonjol. Oleh karena itu, dalam membuat klasifikasi ini, harus ditemukan terlebih dulu kesamaan atribut yang dimiliki oleh semua negara konstitusional modern dan membagi negara-negara itu berdasarkan kekhasan organisasi pemerintahannya. Dengan kata lain, pada gilirannya masing-masing atribut tersebut harus dikaji dan negara-negara diklasifikasikan menurut sesuai tidaknya dengan variasi atribut yang sedang dikaji tersebut.

Atribut-atribut umum yang dimiliki oleh semua negara konstitusional modern sudah dibahas pada bab pembuka. Semua pemerintahan negara konstitusional memiliki tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif atau kehakiman. Oleh sebab itu, dasar pengklasifikasi negara harus ditemukan dalam lima bagian berikut: (1) bentuk negara tempat konstitusi itu diberlakukan, (2) bentuk konstitusi itu sendiri, (3) bentuk lembaga legislative, (4) bentuk lembaga eksekutif, (5) bentuk negara yudikatif atau peradilan.<sup>2</sup>

Berdasarkan pengertian dalam konsep Negara Hukum Modern ada beberapa bagian yakni perlindungan hak-hak asasi manusia: adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, adanya peradilan administrasi. Dan ada pula supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di depan hukum (*equality before the law*), tindakan peradilan dan parlemen.

Berdasarkan pernyataan dari Julius Stahl dan Albert Venn Dicey di atas, maka menurut hemat penulis, ciri-ciri yang harus

---

<sup>2</sup> C.F Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik*,,,,,,h.85-86.

termuat dalam konsep negara hukum modern saat ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- a) Adanya perlindungan hak asasi manusia.
- b) Adanya supremasi hukum untuk menjaga kesewenang-wenangan.
- c) Adanya pemisahan kekuasaan.
- d) Adanya persamaan di muka hukum dan pemerintahan.
- e) Adanya peradilan administrasi.
- f) Adanya *Due Process of Law*.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, hal ini semakin nyata setelah atau pasca perang Dunia II tepatnya ketika banyak Negara didunia yang berkepentingan dengan terwujudnya Negara kesejahteraan atau Negara kemakmuran "*Welfare State*" (negara kesejahteraan). Upaya tersebut telah dilakukan oleh berbagai pihak, salah satu diantaranya adalah upaya yang dilakukan oleh "*International Commission of Jurists*" (komisi ahli hukum internasional) yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional. Dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 silam, *International Commission of Jurists* memperluas konsep "*The Rule of Law*" (peraturan hukum) versi Albert Venn Dicey dan

menekankan pada “*The dynamyc aspects of the rule of law in the modern age*” (aspek dinamis dari aturan hukum di zaman modern).

Dalam pandangan “*International Commision of Jurists*” (komisi ahli hukum internasional), selain hak-hak sipil dan politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui dan dilindungi. Dengan demikian, “*International Commission of Jurists*” (komisi ahli hukum internasional) menghendaki dibentuknya standar-standar dasar sosial dan ekonomi.

Dalam konferensinya, ditekankan pula bahwa Negara tidak hanya berkewajiban memberikan perlindungan bagi hak-hak sipil dan hak-hak politik, misalnya memberikan perlindungan hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan, adanya supremasi hukum, adanya persamaan dimuka hukum, dan lain sebagainya, tetapi juga negara harus melindungi hak-hak sosial dan ekonomi hingga lebih menitikberatkan pada keadilan, kesejahteraan, kemanfaatan dan hukum sesuai dengan perkembangan masyarakat, baik masyarakat nasional maupun internasional.

Dalam “*The International Commision of Jurists*” (komisi ahli hukum internasional) dikemukakan pula bahwa terdapat prinsip-prinsip dasar yang dianggap sebagai ciri penting yang harus

ada dalam sebuah negara hukum “*the rule of law*” (peraturan hukum). Prinsip-prinsip yang dimaksud di sini adalah sebagai berikut:

- a. Negara harus tunduk pada hukum.
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
- c. Prinsip pradilan bebas dan tidak memihak  
“Independence and impartiality of judiciary”  
(independensi dan ketidak berpihakan peradilan)<sup>3</sup>.

Bentuk negara pemikiran tokoh C.F Strong, C.F Strong adalah seorang ahli konstitusi berkebangsaan inggris. C.F Strong mengemukakan penggolongan bentuk negara dengan bertitiktolak dari berbagai aspek negara seperti bangunan negara, konstitusi, badan perwakilan ataupun badan eksekutifnya. Ada lima kriteria yang dikemukakan C.F Strong untuk menentukan bentuk negara yakni:

1. melihat negara itu bagai mana bangunannya, apakah ia negara kesatuan atau negara serikat,
2. Melihat bagaimana konstitusinya, apakah terletak dalam suatu naskah atau tidak,

---

<sup>3</sup> Yopi Gunawan, *perkembangan konsep negara hukum & Negara hukum pancasila*,,,,,,h.61.

3. Mengenai badan perwakilannya, bagaimana disusunnya, siapa-siapa yang berhak duduk di situ,
4. Melihat badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab pada parlemen atau tidak, apakah masa jabatannya tertentu atau tidak,
5. Bagaimana hukum yang berlaku di negara itu.

Dalam buku “Modern Political Constitutions” (konstitusi politik modern), C.F Strong mengemukakan dua bentuk negara yaitu kesatuan dan federal. Kriteria yang dipakai oleh C.F Strong sebagai titik-tolak adalah aspek supremasi kekuasaan badan legislatif. Jika badan legislatif dalam suatu negara memiliki supremasi kekuasaan, bentuk negara itu adalah negara kesatuan. C.F Strong mengemukakan pendapat sebagai berikut “*we have said that a unitary state is one in which we find the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power. . .*” (kita sudah kemukakan bahwa negara kesatuan adalah suatu negara yang di dalamnya kita temukan penyelenggaraan kekuasaan legislatif yang unggul yang sudah biasa oleh suatu kekuasaan yang terpusat. . .).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta, PT. Gelora Aksara Pratama, 2014), h.169.

Namun demikian, sebelum membahas lebih jauh mengenai konsep negara hukum pancasila, pada bagian ini akan diuraikan lebih dahulu mengenai “Negara hukum demokratis” dan beberapa konsep Negara hukum modern. Terkait dengan hal yang pertama yakni Negara hukum demokratis, secara sederhana dapat dikatakan bahwa negara hukum demokrasi yaitu Negara hukum yang berdasarkan pada asas kerakyatan. Konsep negara hukum ini dapat dipandukan dengan konsep negara hukum kesejahteraan “*Welfare state*” (negara kesejahteraan).<sup>5</sup>

Dalam timbulnya dunia modern ini pada abad ke-20 ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi milik semua bangsa dan semua golongan masyarakat di seluruh dunia. Arus modernisasi tak terbendung. Negara pertama yang menerima modernisasi adalah jepang. Kemudian, di susul negara-negara lain. Pada awal abad ini pada umumnya negara telah memiliki kodeks undang-undang berdasarkan prinsip dan kedaulatan rakyat dan kesamaan hak bagi semua warga negara. Kodeks ini berakar pada pikiran filsafat yunani dan eropa yang dipratikkan di segala kawasan dunia. Di negara-negara penjajahan kode itu dimasukkan karena tekanan kaum

---

<sup>5</sup> Yopi Gunawan, *perkembangan konsep negara hukum & Negara hukum pancasila*,,,,,,h.63.

penjajah, tetapi setelah negara-negara itu merdeka, mereka mempertahankan undang-undang itu sebagai hukum.<sup>6</sup>

Sistem hukum modern harus mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat. Hukum tersebut harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang diaturnya. Hukum dibuat sesuai dengan prosedur yang ditentukan. Hukum yang dapat dimengerti atau dipahami oleh masyarakat. Konsep keadilan dalam system hukum modern di sini adalah keadilan atau dalam bahasa inggris *justice* merupakan bagian dari nilai (*value*) yang bersifat abstrak sehingga memiliki banyak arti dan konotasi. Dalam hubungannya dengan konsep keadilan, kata *justice* diartikan sebagai berikut:

1. Kualitas bentuk menjadi pantas “*righteous*” (adil); “*honesty*” (kejujuran).
2. Tidak memihak “*impartiality*” (ketidakberpihakan).
3. Representasi yang layak “*fair*” (adil) atas fakta-fakta.
4. Kualitas untuk menjadi benar “*correct, right*” (benar).
5. Retribusi sebagai balas “*vindictive*” (pendendam); “*reward*” atau “*punishment*” (hukuman) sesuai dengan prestasi atau kesalahan.

---

<sup>6</sup> Abdul Hamid, Teori Negara Hukum Moderen, (bandung, pustaka setia, 2016), h.99.

6. Alasan yang logis (*sound reason*); kebenaran (*rightfulness*); validitas.
7. Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan kebenaran (*right*), adil (*just*), atau sesuai dengan hukum (*lawful*) (Noah Webster 1979-993). Kata *just* diartikan sebagai berikut:
  - a. Tulus (*upright*); jujur (*honest*); (*rectitude*); layak (*righteous*).
  - b. Adil (*equitable*); tidak memihak (*impartial*); pantas (*fair*).
  - c. Benar (*correct, true*).
  - d. Patut memperoleh (*deserve*); sesuai dengan prestasi (*merited*).
  - e. Benar secara hukum (*legally right*); sesuai dengan hukum (*lawful*), kebenaran (*rightful*).
  - f. Benar (*right*); patut (*proper*).

Selain justice, keadilan juga sering di samakan dengan kata *equity*. Kata *equity* diartikan sebagai berikut:

1. Keadilan (*justice*), tidak memihak (*impartial*), memberikan setiap orang haknya (*his due*).
2. Segala sesuatu yang layak (*fair*) atau adil (*equitable*).

3. Prinsip umum tentang kelayakan (*fairness*) dan keadilan (*justice*) dalam hal hukum yang berlaku dalam keadaan tidak pantas (*inadequate*).<sup>7</sup>

Type Negara Modern: yang ciri utamanya ialah:

- a) Kekuasaan tertinggi bersumber dari rakyat, (kedaulatan rakyat) yang dengan sendirinya menimbulkan pemerintahan (oleh) rakyat.
- b) Demokrasi dan menggunakan system dan lembaga.
- c) Perwakilan.<sup>8</sup>

Sistem hukum modern juga harus mencaerminkan rasa keadilan bagi masyarakat. Hukum tersebut harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang di aturnya hukum dibuat dengan prosedur yang ditentukan. Hukum yang dapat di mengerti atau di pahami oleh masyarakat.<sup>9</sup> Menurut Marc Galanter (prasetyo dkk.,2007:198), hukum modern terdiri atas peraturan-peraturan yang tidak berbeda dengan penerapannya.

---

<sup>7</sup> Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum Modern*,,,,,,h.119-120.

<sup>8</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*, (Jakarta, pradinya paramita, 2004), h.17.

<sup>9</sup> Abdul hamid, *teori Negara hukum modern*, (Bandung, pustaka setia, 2016), h.112.

## **B. Fungsi dan Tujuan Negara Hukum Modern**

Apa saja fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh negara untuk mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa? Dalam konstek pembicaraan tentang fungsi negara, ada dua macam metode pendekatan yang dapat ditempuh. *Pertama*, fungsi-fungsi negara di bicarakan dalam perspektif doktrin atau pendapat para ahli. *Kedua*, perkembangan fungsi-fungsi dibahas dari sudut pandang sejarah.

*Pertama*, fungsi-fungsi negara dari perspektif doktrin atau pendapat para ahli. Dari perspektif doktrin atau pendapat para ahli, jenis fungsi yang dilaksanakan negara bergantung pada tujuan negara. Hal itu dapat dengan mudah dijawab yakni karena tujuan negara menentukan segenap aspek negara seperti struktur organisasi, susunan kekuasaan tugas dan wewenang organ negara, hak dan kewajiban warga negara, dan sebagainya. Akan tetapi tujuan negara akan di tentukan oleh pandang mengenai sifat hakikat negara. Dengan demikian, pandangan tentang sifat hakikat negara menentukan tujuan negara, sedangkan tujuan negara menentukan fungsi negara dan berbagai hal mengenai negara.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta, PT. Glora Aksara Pratama, 2014), h.321.

Fungsi negara (*Die Funktionen des Staates*) di dalam teori kenegaraan maka kita kenal tiga teori fungsi yang utama:

1. Trias politica (Montesquieu) yang membagi fungsi negara dalam:
  - a. Fungsi legislative
  - b. Fungsi eksekutif dan
  - c. Fungsi yudikatif
2. Catur- praja (Van Vollenhoven)
  - a. Fungsi perundang-undangan
  - b. Fungsi pemerintahan
  - c. Fungsi kehakiman dan
  - d. Fungsi kepolisian
3. Dwipraja (dikotomi), yang meliputi:
  - a. Fungsi pembentukan haluan negara dan
  - b. Fungsi pelaksanaannya.

Pada teori dikotomi dapat kita lihat dengan jelas bahwa fungsi-fungsi utama daripada negara ialah: menentukan *staatswil* kemudian menentukan pola-pola pelaksanaannya sesuai dengan bidang-bidang trias politica, catur praja, maupun variasi-variasi

lain. Penentuan fungsi kenegaraan ini penting karena erat hubungannya dengan kelembagaan yang akan mendukungnya.

Pembagian tugas yang tagas merupakan suatu yang hakiki bagi suatu organisasi terutama organisasi negara. Yang perlu diingatkan pula ialah bahwa zaman modern telah ditinggalkan prinsip lama dalam masalah fungsi ini yaitu bahwa satu fungsi didukung oleh satu lembaga. Kecuali kalau hal itu secara prinsip-prinsip ide bernegara yang bersangkutan haruslah demikian. Keadaan ini sering menimbulkan tumpang tindihnya beberapa fungsi pada beberapa lembaga untuk itulah di perlukan koordinasi.

Penentuan fungsi-fungsi suatu negara tidak akan sekedar sesuai dengan pembedangan teoritis saja, namun seyogyanya dan sering kali terjadi pengkaitan dengan tujuan bernegara.<sup>11</sup>

Fungsi Negara hukum modern kalau kita kaji secara umum mengenai kata “fungsi” dimanapun dan dalam konstek apapun sangatlah menentukan. Seperti contoh bias kita lihat jika kita mempunyai sebuah benda tapi tidak berfungsi sama saja kalo benda itu tidak ada artinya. Manusia di beri akal oleh tuhan namun kalau akal itu tidak berfungsi, maka manusia itu akan mendapatkan gelar

---

<sup>11</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*, (Jakarta, pradnya paramita, 2004), h.26.

sebagai manusia gila atau manusia kurang waras. Apabila dalam suatu negara itu sudah ada hukum tetapi tidak berfungsi, maka tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak akan teratur dan Negara akan mudah mendapat intervensi dari Negara lainnya. Dengan demikian mengingat betapa pentingnya fungsi hukum dalam suatu negara, pada coretan kali ini akan kita bahas fungsi hukum dasar negara. Sebenarnya banyak sekali definisi mengenai fungsi hukum dari beberapa pakar hukum. Namun diantara fungsi hukum yang telah dikemukakan, ada dua fungsi hukum menurut Bernard Arif Sidharta, yaitu:

1. Hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan.
2. Hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan saran pembaharuan masyarakat (mendorong, mengkanalisasi dan mengesahkan perubahan masyarakat).

Dari fungsi hukum diatas haruslah terimplementasi dalam suatu negara. Setiap negara mempunyai hukum yang berbeda-beda

yang dipengaruhi oleh kulture budaya, sejarah Negara, pengadopsian hukum dan para pembentuk hukum Negara itu sendiri. Negara hukum merupakan Negara yang tentu saja negara berdasarkan hukum. Hukum disuatu negara memegang peranan sangat penting.

Mengkaji tentang fungsi hukum dalam masyarakat, memang sangat urgen dilakukan mengingat dalam kehidupan sosial masyarakat senantiasa terjadi perbedaan kepentingan antara setiap individu. Perbedaan kepentingan itu di antaranya ada yang selaras dengan kepentingan warga masyarakat lainnya, tetapi ada pula kepentingan yang kemungkinan tidak selaras dan dapat menimbulkan konflik. Orang acapkali menyalahkan hukum, karena memnganggap hukum baru berfungsi apabila ada konflik. Persepsi ini keliru, sebab hukum berfungsi bukan hanya setelah terjadi konflik, melainkan juga sebelum terjadinya konflik.

Sementara itu, keberadaan hukum dalam masyarakat bukan hanya berfungsi untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di dalam masyarakat, melainkan juga diharapkan menjadi sarana yang mampu mengubah pola pikir dan pola prilaku warga masyarakat kearah yang positif. Dengan begitu, hukum akan memiliki daya kerja yang

baik apabila dua fungsi hukum betul-betul membumi dalam kehidupan masyarakat (Rusli Effendy,dkk 1991:80) sebagai berikut

1. Fungsinya yang pasif yang hanya untuk menjaga setatus quo. Fungsi ini disebut sarana "*social control*".
2. Fungsinya yang aktif yang merombak tatanan yang telah ada menuju suatu keadaan yang dicita-citakan. Fungsi ini dikenal sebagai "*law is tool of social engineering*", atau fungsi hukum sebagai alat perekayasa sosial.

Perubahan masyarakat yang sangat pesat dalam setiap aspek kehidupannya, membawa dampak terhadap keberadaan dan berlakunya hukum. Dampak tersebut dapat menimbulkan berbagai kemungkinan dalam melaksanakan fungsinya demi mencapainya tujuan-tujuan hukum. Untuk mencapai tujuan hukum, tentunya hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu.sebagai ilustrasi, penulis gambaran, bahwa apabila si A hendak ke Jakarta (sebagai tujuan), maka sarana untuk mengatakannya ke Jakarta dapat dipilih apakah kapal udara atau kapal laut. Keduanya alat transfortasi tersebut berfungsi untuk mengantar Si A ketempat ujuannya, yaitu Jakarta.

Demikian pula, untuk mencapai tujuan-tujuan hukum, tentu harus memilih sarana yang paling tepat yang berfungsi untuk mengantar hukum ke tempat tujuan yang diprioritaskan. Di sinilah diharapkan hukum “berfungsi aktif” untuk merombak atau mengubah tatanan masyarakat menuju suatu perubahan yang direncanakan. Tampaknya benar pula sinyalemen para sosiologi hukum, bahwa hukum (perundang-undangan) pada hakikatnya barulah merupakan “rencana atau janji-janji hukum”. Ia akan menjadi hukum, apabila telah difungsikan atau dijalankan dalam kehidupan masyarakat.

Untuk lebih memahami bagaimana konsep fungsi hukum, maka pembahasan dalam mewujudkan atau mencapai hakikat dari tujuan hukum, tampaknya sangat urgen diberi perhatian tersendiri. Mengetahui dan memahami berbagai konsep tentang fungsi hukum, paling tidak akan memperoleh gambaran tentang fungsi-fungsi hukum yang bagaimana sebenarnya dapat merealisasikan tujuan hukum yang di prioritaskan.

Hukum Modern yang sejak 200 tahun lalu dilahirkan dan menjadi acuan bagi penganut paham legislatif menganggap, bahwa hukum hanya memiliki efektifitas apabila sesuai kepentingan

politik pemerintah, sehingga hukum di pisahkan dari akar masyarakat (kultur, moralitas, dan religious). Memang hukum tertulis merupakan pesan-pesan politik, tetapi jika sudah ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan tidak boleh lagi ditafsirkan secara politik karena akan cenderung bermuatan “kepentingan”, tetapi harus ditafsirkan secara yuridis. Hal ini dikritik oleh Friedman, bahwa hukum modern yang bermuatan sejumlah prosedur hanyalah omong kosong, bahkan prosedur-formal dalam hukum menjadi “misterius” karena hanya para pelaksanaan hukum saja yang memahaminya, sementara masyarakat awam tidak memahaminya sama sekali.

Beberapa pemikiran atas konsep fungsi hukum tentang bagaimana hukum difungsikan agar dapat mewujudkan tujuan-tujuan hukum, merupakan hal yang wajar terutama untuk mencegah konflik, mengatur tatanan hidup manusia, dan menyelesaikan setiap konflik yang terjadi dalam persinggungan antarindividu. Kondisi demikian, menyebabkan para ilmuan hukum dan pelaksanaannya menarik perhatian besar dengan bertumbuh pada hubungan antara hukum dengan masyarakat dimana hukum itu diberlakukan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu

pemahaman terhadap konsep-konsep fungsi hukum dan pengembangannya, agar betul-betul berdaya guna di dalam menata perubahan sosial masyarakat yang semakin hari semakin pesat.

Berdasarkan pemikiran dan uraian-uraian diatas, berikut ini dikemukakan beberapa konsep fungsi hukum yang dikenal dalam kepustakaan ilmu hukum. Konsep fungsi hukum tersebut, tentu saja merupakan sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.<sup>12</sup>

Semua kehidupan dalam masyarakat selalu dibutuhkan adanya ketentuan yang mengatur masyarakat yang dalam beraktivitas. Apabila keberadaan masyarakat itu sendiri tidak disertai keberadaan hukum, maka hak dan kewajiban seseorang tidak akan terlindungi, karna oleh itu dimana ada masyarakat yang beraktivitas keberadaan hukum yang sangat dibutuhkan. Dengan demikian tujuan hukum negara adalah untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berhubungan antara yang satu dengan yang lain, demi mencapai keadilan dan kesejahteraan.

Kepentingan antar orang atau golongan selalu berlainan, perbedaan kepentingan ini bias menimbulkan pertikaian satu sama

---

<sup>12</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2004), h.79-80.

lainnya, apabila tidak ada hukum yang mengaturnya. Untuk menjamin kelangsungan hidup dalam masyarakat diperlukan aturan yang timbul dari kesadaran masyarakat itu sendiri dan peraturan itu harus mendapatkan pengesahan dari masyarakat itu sendiri. Tujuan hukum negara pada dasarnya untuk menjamin dan mendatangkan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi seluruh lapisan rakyat. Tujuan hukum yang demikian memang termasuk tujuan hukum yang tingkat ideal yang untuk mencapainya yang sangat membutuhkan dukungan dari semua pihak. Menurut Prof. Van Apeldorn, tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai, hukum menghendaki perdamaian.

Menurut teori etis hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Untuk mencari keadilan teori ini semata-mata ditentukan oleh kesadaran etis untuk menentukan sesuatu yang dikatakan adil atau tidak adil. Pendapat lain mengatakan, bahwa dikatakan adil

apabila adanya keseimbangan yang sesuai dengan porsinya masing-masing.<sup>13</sup>

Tujuan negara adalah kepentingan utama bagi ketertiban bagi suatu negara. Ilmu negara akan mengalami kesulitan bilamana hal ini diabaikan. Oleh karenanya teori tentang tujuan negara dianggap sebagai suatu hal yang penting bagi ilmu negara. Susunan organisasi negara, cara alat perlengkapan negara saling berhubungan akan bergantung dan berhubungan erat pada tujuan negara.

Susunan atau struktur organisasi negara yang bertujuan “menghimpun kekuasaan” akan berlainan bentuknya dengan negara yang bertujuan masyarakat adil dan makmur bagi warga negaranya. Tujuan Negara hukum modern kemana arah organisasi Negara itu akan di bawa oleh penguasaannya menjadi materi yang diterangkan oleh teori tujuan negara. Tidak ada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan; beraneka ragam tujuan Negara itu. Tiap penguasa dapat saja mengemukakannya. Paham sarjana-sarjana ada yang mengemukakan tujuan negara itu dihubungkan dengan

---

<sup>13</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta, Sagung Seto, 2008), h.5.

tujuan akhir dari manusia dan nada pula yang menghubungkannya dengan kekuasaan.

Tujuan negara ialah Negara itu sendiri. Kata Hegel negara itu adalah person yang mempunyai kemampuan sendiri dalam mengejar pelaksanaan ide umum. Ia memelihara dan menyempurnakan diri sendiri. Maka kewajiban tertinggi manusia adalah menjadi warga negara sesuai dengan undang-undang. Kaum dikator menganut paham, Negara itu sendiri sebagai tujuan. Warganya mesti mengorbankan apa saja yang diperintahkan pemegang kuasa: jadi penjelmaannya ialah negara kekuasaan. Perlu kiranya ditambahkan bahwa Hegel menciptakan juga teori dialektika: melalui *tase*, *antitase*, dan *sintase* lahir dan timbullah kemajuan.<sup>14</sup>

Pendapat Agustinus dan Shang Yang dan John Locke tentang tujuan Negara adalah:

- a. Agustinus menyatakan tujuan Negara adalah di hubungkan dengan cita-cita manusia hidup di alam kekal yaitu sesuai yang diinginkan.

---

<sup>14</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*, (Jakarta, Pradnya Paramita, 2004), h.35.

- b. Shang Yang menghubungkan tujuan negara dengan mencari kekuasaan semata, sehingga negara ini identik dengan penguasa.
- c. Menurut John Locke dengan pembentukan *political or civil society*, manusia itu tidak melepaskan hak asasinya.

Hubungan adalah tujuan negara dengan hak asasi dan kemerdekaan:

- a. Tujuan negara memelihara dan menjamin hak-hak asasi yaitu:
  - 1) Hak hidup/ nyawa (leven)
  - 2) Hak badan (lijf)
  - 3) Hak atas harta benda (vermogen)
  - 4) Hak atas kehormatan (eer)
  - 5) Hak kemerdekaan (vrijheid)

Dan juga tambahan oleh Soekarno: *Freedom to be free*.

Pada jaman modern ini lazimnya tujuan negara itu menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya demi tercapainya masyarakat adil dan makmur.<sup>15</sup>

Tentang negara tidak mungkin dapat menghasilkan suatu pemahaman yang menyeluruh tentang negara tanpa membicarakan tujuan negara. Tujuan negara adalah salah satu aspek yang sangat penting dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan, mungkin

---

<sup>15</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*,.....h.36.

merupakan aspek yang terpenting karena tujuan negara mempengaruhi dan menentukan segenap aspek lain dari negara dan kehidupan bernegara. Dengan demikian, sebagai salah satu pokok bahasan ilmu negara yang sangat penting, tujuan negara sesungguhnya layak mendapat perhatian yang cukup memadai dari para pakar ilmu kenegaraan sehingga teori-teori tujuan negara perlu dibicarakan. Tujuan negara di tentukan oleh cara pandang suatu bangsa (masyarakat) mengenai sifat hakikat negara sedangkan cara pandang tersebut bergantung pada landasan falsafah yang dianut. Sebagai contoh, tujuan negara Indonesia ditentukan oleh cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara Indonesia yaitu Pancasila sesuai dengan landasan falsafah Pancasila, menurut pandangan bangsa Indonesia, negara adalah suatu sarana atau alat untuk menapai tujuan bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara Indonesia adalah sarana atau alat untuk menyelenggarakan bagi seluruh bangsa Indonesia.<sup>16</sup>

Perlu kita ketahui juga hakikat dari tujuan negara ada beberapa bagian yakni: Di dalam teori kenegaraan kelompok

---

<sup>16</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*,.....h.106.

pertama dari teori-teori mengenai tujuan negara ialah, yang menganggap tujuan negara adalah memperoleh/ mencapai/ mempertahankan kekuasaan orang atau kelompok yang berkuasa. Jadi tujuan negara adalah kekuasaan. Jelas teori ini mendukung dikator (*machtstaat*), kedua ialah kelompok teori yang mengutamakan kemakmuran “negara” (etatisme). Teori ini berpangkal pada, bahwa yang penting ialah negara. Dan negara itu adalah tujuan sendiri, dan bukan alat untuk mencapai kemakmuran rakyat (*type polizeistaat*), ketiga ialah kelompok teori-teori yang mengutamakan kemakmuran orang-seorang (individu). Kebebasan untuk mencapai kemakmuran ini dijamin undang-undang (hak-hak asasi). Jadi ada kebebasan sepenuhnya (liberal) untuk mencapai kemakmuran tanpa memperhatikan yang tidak mampu (*type Formele Rechtstaat*), dan yang terakhir yaitu keempat ialah kelompok yang ngutamakan kemakmuran rakyat yang dicapai secara adil, sebagai tujuan bernegara (tipe negara Hukum Material-*Social Service State*).<sup>17</sup>

Adapun tujuan negara untuk mencapai tujuan bersama, maka setiap manusia perlu bernegara, oleh karena negara itu adalah

---

<sup>17</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*, (Jakarta, pradnya paramita, 2004),.....h.15.

suatu organisasi kekuasaan daripada manusia-manusia (masyarakat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama itu. Tiap-tiap negara mempunyai tujuan. Tujuan suatu negara bermacam-macam, antara lain:

- a. Untuk memperluas kekuasaan semata-mata
- b. Untuk menyelenggarakan ketertiban hukum
- c. Untuk mencapai kesejahteraan umum.

Mengenai tujuan negara terdapat pada ajaran pelato: Negara bertujuan untuk memajukan kesusilaan manusia, sebagai perseorangan (individu) dan sebagai makhluk sosial. Oleh karena di ajarkan oleh Plato, maka disebut ajara Plato.<sup>18</sup>

### **C. Permasalahan Negara Hukum Modern**

Permasalahan negara hukum modern di sini adalah permasalahan ini dapat sorotan dalam teori-teori bernegara karena adanya problem dalam peraktek yaitu:

- a. Dimungkinkan atau tidaknya, penyelenggara/pelaksanaan negara tidak tunduk pada hukum, atau
- b. Seberapa jauhkah penyelenggara-penyelenggara dapat menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum.

---

<sup>18</sup> C.S.T Kansil, *Ilmu Negara*,.....h.145.

Pada dasarnya zaman modern ini penyimpangan tersebut tidak dimungkinkan karena hukum merupakan penjelmaan dari keinginan masyarakat seluruhnya yang merupakan kekuasaan tertinggi negara modern. Memang dalam sejarah kenegaraan pernah terjadi pada negara-negara yang menganut system kedaulatan negara (bentuk baru dari pada kedaulatan raja) bahwa terikatnya negara dan pejabat-pejabatnya, adalah sekedar karena secara sukarela mengikatkan diri pada produknya yaitu hukum. (*Selbstbindungstheorie*)

Namun di zaman modern penganut pandangan ini sudah tidak banyak, contoh lain ialah lembaga *forum preveligiatum* yang memberikan forum khusus bagi pejabat-pejabat tinggi dalam pemeriksaan pengadilan.

Walaupun demikian ada hal-hal yang mempengaruhi prinsip (tidak ada pengecualian) dalam hal penataan hukum. Hal-hal tersebut disajikan dalam bentuk permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

- a. Masalah konsepsi negara sebagai alat melindungi asasi para warga negaranya.

- b. Masalah system hukum yang dipergunakan untuk pencapaian keadilan dan kemakmuran.

Dalam hal mekanisme hukum untuk mencapai keadilan maka masalah system hukum disini menimbulkan beberapa (sub) masalah sebagai berikut:

1. Macam-macam bentuk hukum/produk hukum yang dipergunakan.
2. Masalah kewenangan pembentukan hukum dan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan tersebut, serta masalah penyaluran/penyesuaian politik hukum pemerintah dan kesadaran hukum rakyat: (legislatif).
3. Problem pelaksanaan dan penegakan hukum, baik untuk tertib masyarakat maupun penyelesaian perselisihan hukum.
4. Problem penataan hukum.
5. Problem tatacara penentuan keadilan (kekuasaan kehakiman) dan masalah lapisan dalam masyarakat yang mempunyai sangkut paut dalam hal ini.  
(hakim, jaksa dan pemberi bantuan hukum).

Disini kita berhadapan dengan masalah *due process of law* dan sarana-sarana hukum (*Rechtsmittel*) yang memadai.

Di dalam sistem hukum untuk mencapai kemakmuran, maka masalahnya ialah memilih sistem hukum yang efisien untuk itu, misalnya: sistem pembedaan hukum perdata dan hukum *public*, di mana hukum administrasi (pembangunan) merupakan sarana utama dan termasuk hukum *public*.

Masalah hukum publik yang terutama ialah bagi menyalurkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah dalam ketentuan-ketentuan hukum dengan tetap berpangkal pada public-service (*social service state*).

Dalam permasalahan Negara dan Hukum ini perlu dikemukakan adanya dua prinsip yaitu, kedaulatan hukum yang tercermin dalam:

- a. Negara hukum (terutama di negara-negara eropa continental) dan
- b. *Rule of Law* sebagaimana lazim dikenal di dunia *Anglo Saxon*.

Mengenai negara hukum telah diuraikan sedangkan prinsip *Rule of Law* pada umumnya mendasarkan pada:

*Supremacy of Law, equality before the law* dan *constitution based on human rights (as fundamental rights/civil rights)*.

Jawaban atas kesemuanya masalah akan membentuk suatu sistem tata hukum nasional sebagai wadah yuridis formal untuk realisasi ide bernegara.

Masalah kelangsungan hidup suatu negara merupakan suatu permasalahan yang timbul karna adanya pemikiran tentang, bagai mana caranya agar pencapaian tujuan bernegara yang pada umumnya bersifat dinamis, dan berkembang terus, dapat dicapai dengan cara setahap demi setahap, tanpa ada hambatan dan segi kelangsungan organisasinya.

Dengan perkataan lain/bagaimana organisasi negara dapat lestari yang berarti pula adanya kelestarian dalam mencapai tujuan-tujuan bernegara. Beberapa dengan langgeng, karena kelanggengan mencerminkan suatu statis. Sebaliknya perkembangan tetap dan dinamis tersebut dengan ungkapan lestari mencerminkan tidak digunakannya force/ paksaan sebagai sarananya.<sup>19</sup>

Adapun ada berbagai macam teori tentang tujuan negara yang dibahas dalam literatur ilmu negara, ilmu politik, maupun filsafat politik. beberapa teori tujuan negara yang dapat disebut adalah teori kekuasaan (Shang Yang dan Niccolo Machiavelli),

---

<sup>19</sup> C.S.T Kansil, Ilmu Negara,,..... h.28-29.

teori keamanan dan ketertiban (Thomas Hobbes), teori kemerdekaan (Jean Bodin), teori kesusilaan (Plato), dan teori negara kesejahteraan atau *welfare state*. Dalam garis besar, teori-teori tujuan negara dapat dikelompokkan dalam beberapa teori sebagai berikut:

#### 1. Teori kekuasaan

Teori kekuasaan adalah kewenangan yang didapat oleh seseorang atau kelompok guna menjalankan kewenangan tersebut sesuai dengan kewenangan yang diberikan, kewenangan tidak boleh dijalankan melebihi kewenangan yang diperoleh atau kemampuan seseorang atau kelompok untuk memengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku.<sup>20</sup>

#### 2. Teori keamanan/ketertiban

Keamanan yang asal katanya aman adalah suatu kondisi yang bebas dari segala macam bentuk gangguan dan hambatan. Sedangkan pengertian ketertiban adalah suatu keadaan dimana segala kegiatan dapat berfungsi dan berperan sesuai ketentuan yang ada.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> <https://id.m.wikipedia.org/wiki/kekuasaan>.

<sup>21</sup> <https://www.kajianpustaka.com/2012/11/kamtibnas-keamanan-ketertiban-masyarakat.html?m=1>.

### 3. Teori kesusilaan

Kesusilaan adalah norma yang mengatur hidup manusia yang berlaku secara umum dan bersumber dari hati nurani manusia. Tujuan norma kesusilaan yaitu mewujudkan keharmonisan hubungan antara manusia. Sanksi bagi pelanggarnya, yaitu rasa bersalah dan penyesalan mendalam bagi pelanggarnya.<sup>22</sup>

### 4. Teori kemerdekaan

Kemerdekaan adalah suatu bangsa dapat dikatakan merdeka apabila bangsa tersebut telah bebas dari penjajahan dan kolonialisme serta menjadi negara yang berdaulat, dan punya hak untuk membangun dan mengatur negaranya sendiri. Selain itu, kemerdekaan harus mendapatkan pengakuan dari negara lain bahwa suatu bangsa telah merdeka. Tetapi yang terpenting dari sebuah kemerdekaan adalah negara harus dapat memberikan suatu kemerdekaan yang absolut dan hakiki bagi seluruh rakyatnya, sesuai dengan makna tujuan kemerdekaan yang sesungguhnya.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> <http://dessyptw.blogspot.com/2011/01/pengertian-contoh-norma-kesusilaan.html?m=1>.

<sup>23</sup> <http://brainly.co.id/tugas/7254802>

## 5. Teori kebaikan tertinggi

Dalam metafisika dan teologi, kebaikan tertinggi adalah nilai atau kebaikan tertinggi dalam suatu hierrarki nilai-nilai atau kebaikan-kebaikan yang tidak dapat di tundukan pada apa pun lainnya.<sup>24</sup>

## 6. Teori kebebasan

Teori kebebasan yang berarti sistem komunikasi masa yang menekankan kebebasan media dari control pemerintah walaupun dengan beberapa pembatasan atau aturan.<sup>25</sup>

## 7. Teori kesejahteraan

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.<sup>26</sup>

Pengelompokan teori-teor tujuan negara yang dikemukakan di atas semata-mata untuk membuat pengelompokan yang lebih

---

<sup>24</sup> <http://arti-definisi-pengertian.info/arti-kebaikan-tertinggi-summum-bomum/>.

<sup>25</sup> <https://www.apaarti.com/teori-kebebasan.html>.

<sup>26</sup> <http://diglib.unila.ac.id/11948/16/BAB%20II.pdf>.

sederhana. Oleh karena itu, pengelompokan tersebut tidak bersifat baku atau kaku. Hal itu berarti bahwa teori-teori tujuan negara tidak hanya terbatas pada teori-teori yang disebut di atas. Ada banyak teori tujuan negara yang dapat disebut tetapi pada kesempatan ini yang di bahas hanya teori-teori yang di sebut di atas. Oleh sebab itu, pengelompokan teori tujuan negara yang dikemukakan di atas harus di pahami sebagai suatu pengelompokan yang bersifat umum karena dalam literature ilmu-ilmu kenegaraan, filsafat politik, dan lain-lain, teori tujuan negara yang sering dibahas adalah teori-teori tujuan negara yang disebut di atas.<sup>27</sup>

Hambatan Hukum belum semua negara memiliki undang-undang atau ketentuan hukum yang mengatur mengenai *transaksi elektronik*. Meskipun *the United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL) telah mengeluarkan *Model Law on Electronic Commerce* sejak tahun 1996, namun baru sedikit negara di dunia yang telah mengadopsinya. Amerika serikat baru mengundang *Uniform Electronic Transaction Act* (UETA), yang mengkodifikasi undang-undang negara-negara bagiannya mengenai hal tersebut, pada tanggal 19 november 1999, yang

---

<sup>27</sup> Hotma P Sibuea, Ilmu Negara, (Jakarta, PT. Gelora Aksara Pratama, 2014), h.110

kemudian disusul dengan diundangkannya *E-Sign Act* sebagai salah satu tindak lanjut pemberlakuan UETA.

Ada beberapa hal yang akan menjadi “batu sandungan” bagi pemberlakuan *E-Sign Act* apabila melibatkan pihak pada negara lain yang mampu secara teknologi namun ternyata belum memiliki undang-undang atau peraturan mengenai transaksi elektronik, yaitu antara lain, adanya kontrak atau dokumen-dokumen tertentu yang masih membutuhkan notaris atau pejabat yang berwenang untuk pengesahannya, masalah hukum negara mana yang akan dipakai apabila terjadi sengketa, masalah keabsahan *electronic signature* dan *electronic document* yang aman dan terpercaya, dan sebagainya.<sup>28</sup>

#### **D. Bentuk-bentuk konstitusi dalam negara hukum modern.**

Basis konstitusional bagi politik hukum itu perlu, karena konstitusi merupakan hukum dasar. Meski sebenarnya, konstitusi bisa menjadi sasaran politik hukum, dalam arti memberi arah dan isi sesuai spirit ideologi, namun untuk kepentingan karya ini, focus kita bukan pada soal itu.

---

<sup>28</sup> Muhammad Shiddiq Tgk, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu*, (Jakarta, Pradnya Pramita, 2003), h. 135.

Fokus kita mengenai konstitusi, adalah pada hakekat idealnya sebagai hukum dasar, yang disatu pihak mengatur dan membatasi kekuasaan, dan pihak lain serentak menjamin hak dan kepentingan warga negara atau rakyat. Dalam konstitusi pula, secara teoretis, memuat tujuan-tujuan bersama yang hendak menjamin terpenuhnya konstitusi di negara.

Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. “jika diingat kembali bahwa menurut Bryce, istilah “*fleksible*” dan “kaku” di gunakan untuk menyatakan perbedaan di antara dua kelompok besar konstitusi, maka kembali ditekankan fakta bahwa terkadang perbedaan yang digariskan di antara konstitusi tertulis atau tidak tertulis, atau disebut sebagai konstitusi terdokumentasi dan tidak terdokumentasi, merupakan suatu cara perbedaan yang keliru. Konstitusi tetaplah sebuah konstitusi meskipun tidak dalam bentuk dokumentasi.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> C.F Strong, Konstitusi Konstitusi Politik Modern,,..... h.185.

Dengan bentuk pemerintahan negara di dunia, maka akan membentuk sifat konstitusi yang berbeda-beda kemudian dikelompokkan terdapat dua bentuk konstitusi yaitu:

Konstitusi *Fleksibel* (tidak tertulis) adalah konstitusi tidak dituangkan dalam dokumen nyata. Atau lebih singkatnya tidak tertulis tidak dituangkan dalam dokumen, Konstitusi *Rigid* (tertulis) konstitusi yang dituangkan dalam sebuah tulisan dan dokumen nyata., Sedangkan Tertulis adalah dituangkan dalam bentuk dokumen formal. Maksud dari konstitusi *Fleksibel* dan *Rigid* adalah cara bagaimana konstitusi diamandemen atau dirubah, apabila konstitusi mudah untuk dirubah maka tergolong dalam konstitusi yang *Fleksibel*, sedangkan konstitusi yang sulit dirubah tergolong *Rigid*.<sup>30</sup> Kedua, perbedaan antara konstitusi tertulis dan tidak tertulis menyebabkan karena mengesankan bahwa tidak ada undang-undang yang ditetapkan bersama-sama dalam satu dokumen yang diamankan konstitusi.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Entol Zaenal Muttaqin, Pokok Pokok Hukum Ketatanegaraan, (lembaga penelitian dan penebdiian kepada masyarakat, Institut Agama Islam Negeri SMHB, 2014), h33.

<sup>31</sup> C.F Strong, Konstitusi Konstitusi Politik Modern,,.....h.188.