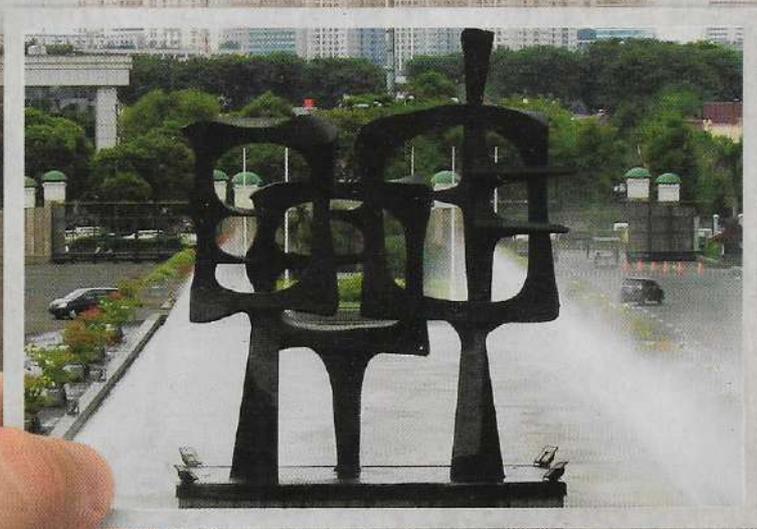


 PENERBIT ERLANGGA

ILMU NEGARA



HOTMA P. SIBUEA

ILMU NEGARA

Setiap orang yang pernah belajar di Fakultas Hukum sudah barang tentu mempelajari ilmu negara sebagai pengetahuan pengantar untuk dapat lebih mendalami pengetahuan hukum positif di bidang ketatanegaraan pada tingkatan berikutnya. Ilmu negara menyajikan pokok-pokok bahasan yang bersifat abstrak-konseptual dan teoretis berkenaan dengan berbagai aspek negara. Padahal sebagaimana diketahui, unit sistem ilmu pengetahuan yang paling dasar adalah konsep. Konsep merupakan titik tolak untuk membentuk berbagai elemen ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, ilmu negara merupakan cabang ilmu pengetahuan yang ikut membentuk pola pikir ilmiah dalam memahami dan mendalami ilmu hukum yang dogmatis-normatif.

Materi buku ini merupakan pengembangan dari pokok-pokok bahasan ilmu negara yang sudah merupakan "bahan standar" dalam arus utama (*main stream*) pengajaran ilmu negara di Indonesia. Penulis sengaja melakukan pembahasan yang lebih komprehensif terhadap pokok-pokok bahasan (*subject matter*) ilmu negara tersebut, dengan tujuan agar mudah membedakan materi buku ini dengan buku lain yang sejenis. Metode pendekatan yang dipakai dalam menguraikan pokok-pokok bahasan ilmu negara dalam buku ini juga mengikuti metode pendekatan sosiologis-yuridis yang sudah lazim (klasik) dalam pengajaran ilmu negara sebagai warisan dari Bapak Ilmu Negara, Georg Jellinek. Namun, metode pendekatan lain seperti metode pendekatan filsafat, bahasa dan sejarah juga dipakai untuk melengkapi kedua metode pendekatan yang dikemukakan di atas. Uraian dan pembahasan diupayakan secara sederhana agar mudah dipahami para pembacanya.

Hotma Pardomuan Sibuea lahir di Kota Sibolga (Sumatera Utara) tanggal 23 Maret 1958. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta (Tahun 1985). Program Magister Ilmu Hukum diselesaikan tahun 2011 di Universitas Padjadjaran Bandung. Doktor Ilmu Hukum diselesaikan tahun 2009 di Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten. Sebagai dosen ia sudah mengajar sejak tahun 1986 sampai sekarang selama kurang lebih 27 (dua puluh tujuh) tahun. Jabatan fungsionalnya saat ini adalah Lektor Kepala sejak tahun 2000. Ia juga menjadi dosen tetap di Program Magister Ilmu Hukum dan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta sejak 1986. Selain itu ia juga aktif mengajar di beberapa perguruan tinggi lainnya seperti di Universitas Eka Sakti Padang, Universitas Bhayangkara Jakarta, Universitas Pakuan Bogor, Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, Universitas Bhayangkara, Universitas Bung Karno dan beberapa universitas lainnya. Beberapa buku yang sudah diterbitkan adalah *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, *Metode Penelitian Hukum*, *Politik Hukum dan Asas Negara Hukum*, *Peraturan Kebijakan*, dan *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*.



PENERBIT ERLANGGA
Kami Melayani Ilmu Pengetahuan

Jl. H. Bapting Raya 100
Ciracas, Jakarta 13740

erlangga.co.id

007 - 340 - 009 - 0

ISBN: 978-602-298-272-2

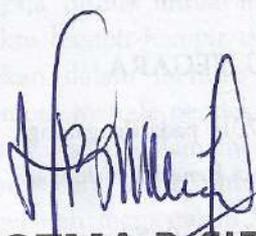


9 786022 982722

HR

Kata Pengantar

ILMU NEGARA

 17/10/2015

DR. HOTMA P. SIBUEA SH., MH.



PENERBIT ERLANGGA
Jl. H. Baping Raya No. 100
Ciracas, Jakarta 13740
website: www.erlangga.co.id
(Anggota IKAPI)

Setiap orang sebagai p... bidang ketata... yang bersifat... sebagaimana... merupakan t... ilmu negara... memahami d... Materi b... merupakan "... Penulis senga... (subject matt... dengan buku... bahasan ilmu... sudah lazim... Jellinek. Nan... juga dipakai... pembahasan...

Hotma Pardom sarjana di Fakul tahun 2011 di Un Tangerang. Ban puluh tujuh) tah di Program Mag aktif mengajar t Jakarta, Univers dan beberapa u Selekte Hukum dan Asas-asas


PENERBIT
Kami Melayan
Jl. H. Baping
Ciracas, Jaka
erlangga

ILMU NEGARA

007-340-009-0

ILMU NEGARA

Hak Cipta © 2014 pada **Pengarang**

Hak Terbit pada **Penerbit Erlangga**

Penulis: **Hotma P. Sibuea**

Editor: **Adi Maulana**

Buku ini diset dan dilay-out oleh bagian Produksi **Penerbit Erlangga** dengan Macintosh G5 (Gilde 11 pt)

Setting, Design & Lay-out: Dept. Desain & Setting

Cover Design: **Yudi Nur Riyadi**

Percetakan: **PT. Gelora Aksara Pratama**

18 17 16 15 5 4 3 2 1

Dilarang keras mengutip, menjiplak, memperbanyak, atau memfotokopi baik sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari **Penerbit Erlangga**.

©HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG

Kata Pengantar

Penulis mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang melimpahkan anugerah, kemurahan, rahmat, kesehatan, dan pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan buku ini. Jika bukan karena kemurahan Tuhan, buku *Ilmu Negara* ini mustahil dapat sampai ke tangan pembaca yang budiman terutama saudara-saudara mahasiswa yang tetap mendorong dan memotivasi penulis untuk terus berkarya.

Buku ini secara sengaja ditulis untuk menambah bahan bacaan Ilmu Negara yang selama beberapa waktu hampir-hampir tidak mengalami perkembangan. Metode pendekatan yang digunakan dalam menulis buku ini adalah metode pendekatan sosiologis dan yuridis. Namun, metode pendekatan lain juga digunakan sesuai dengan tujuan untuk memperluas wawasan dalam memperbincangkan suatu pokok bahasan.

Sebagai karya manusia, sudah barang tentu tidak ada yang sempurna termasuk buku ini. Dalam konteks itu, pepatah mengatakan "Tiada gading yang tak retak" sehingga untuk tegur sapa dari pembaca demi perbaikan buku ini penulis mengucapkan terima kasih. Akhir kata, penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dorongan moral yang tidak ternilai dalam rangka penyelesaian buku ini. Selamat membaca dan Tuhan berkatilah. Amin.

Jakarta, Agustus 2014

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi.....	vi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Sejarah Singkat Ilmu Negara.....	2
B. Pembagian Ilmu Negara Menurut Sistematika Georg Jellinek ...	7
C. Ilmu Negara Umum.....	9
D. Ilmu Negara Khusus.....	11
E. Hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus..	14
F. Objek Kajian Ilmu Negara (Objek Material Ilmu Negara).....	18
G. Objek Formal Ilmu Negara (Sudut Pandang dalam Mengkaji Negara).....	23
H. Hubungan Tinjauan Sosiologis dengan Yuridis dalam Mengkaji Negara	27
BAB 2 PENGERTIAN DAN SIFAT HAKIKAT NEGARA.....	31
A. Pengertian dan Sifat Hakikat Negara.....	32
B. Metode Pendekatan Doktriner dalam Memahami Konsep Negara	35
C. Metode Pendekatan Terminologis dalam Memahami Konsep Negara	43
BAB 3 TEORI-TEORI TENTANG DASAR PEMBENAR EKSTISTENSI NEGARA....	51
A. Pengantar.....	52
B. Doktrin/Teori Teokrasi sebagai Dasar Pembenaar Eksistensi Negara	56
C. Doktrin/Teori Kekuatan sebagai Dasar Pembenaar Eksistensi Negara/Raja.....	62
D. Konsep-konsep Hukum (Konsep Status Hukum, Hak Milik, dan Perjanjian) sebagai Doktrin Pembenaar Eksistensi Negara....	65
BAB 4 TEORI ATAU DOKTRIN TENTANG PERTUMBUHAN NEGARA	83
A. Pengantar.....	84
B. Sudut Pandang (Perspektif) dan Unsur-unsur Konstitutif yang Menentukan Pertumbuhan Negara.....	90
C. Teori Pertumbuhan Negara Primer dan Sekunder.....	95

BAB 5	TEORI-TEORI KEHIDUPAN
A.	Teori
B.	Manajemen
C.	Konsep

BAB 6	TEORI-TEORI
A.	Pengantar
B.	Teori
C.	Teori

BAB 7	TEORI-TEORI
A.	Pengantar
B.	Teori
C.	Teori

BAB 8	KEDALAMAN
A.	Teori
B.	Teori
C.	Teori

BAB 9	UNSUR-UNSUR NEGARA
A.	Pengantar
B.	Teori
C.	Teori
D.	Teori
E.	Teori

BAB 10	ASAS HUKUM BERDASARKAN SEBAGAI
A.	Teori
B.	Teori
C.	Teori

BAB 5	TEORI-TEORI TUJUAN NEGARA SEBAGAI SUATU BENTUK KEHIDUPAN BERSAMA MANUSIA	105
	A. Teori-teori Tujuan Negara dan Manfaat Mempelajarinya.....	106
	B. Macam-macam Teori Tujuan Negara	110
	C. Kesejahteraan Umum Sebagai Tujuan Negara Republik Indonesia	132
BAB 6	TEORI TENTANG BENTUK-BENTUK NEGARA	145
	A. Pengantar.....	146
	B. Bentuk-bentuk Negara Zaman Klasik	148
	C. Bentuk-bentuk Negara Zaman Modern	165
BAB 7	TEORI TENTANG BENTUK-BENTUK PEMERINTAHAN	171
	A. Pengertian Bentuk Pemerintahan dan Macam-macam Bentuk Pemerintahan	172
	B. Bentuk Pemerintahan Monarki	179
	C. Bentuk Pemerintahan Republik.....	186
BAB 8	KEDAULATAN SEBAGAI KEKUASAAN YANG TERTINGGI	203
	A. Istilah dan Pengertian Kedaulatan	204
	B. Aspek-aspek (Segi-segi) Kedaulatan.....	213
	C. Macam-macam Doktrin/Ajaran atau Teori Kedaulatan.....	220
BAB 9	UNSUR-UNSUR (ELEMEN-ELEMEN) FORMAL PEMBENTUK NEGARA.....	239
	A. Pengertian Unsur-unsur (Elemen-elemen) Formal Pembentuk Negara	240
	B. Unsur Wilayah	242
	C. Unsur Rakyat.....	249
	D. Unsur Pemerintah yang Berdaulat	255
	E. Unsur Kemampuan Melakukan Hubungan dengan Negara Lain....	256
BAB 10	ASAS HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN ASAS DESENTRALISASI DAN DEKONSENTRASI SEBAGAI SENDI-SENDI PEMERINTAHAN	259
	A. Sendi-sendi Pemerintahan Sebagai Objek Kajian Ilmu Negara	260
	B. Sendi-sendi Keahlian dan Kewilayahan dalam Pengorganisasian Kekuasaan Negara	263
	C. Asas Dekonsentrasi Sebagai Sendi Pemerintahan Berdasarkan Asas Keahlian.....	270

D.	Desentralisasi Sebagai Sendi Pemerintahan Berdasarkan Asas Kewilayahan	274
E.	Teori-teori tentang Otonomi Daerah	278
BAB 11	MASALAH TATA JABATAN DALAM NEGARA SEBAGAI ORGANISASI KEKUASAAN.....	285
A.	Unsur Suprastruktur dan Infrastruktur Organisasi Negara.....	286
B.	Masalah Penggolongan Penduduk (Anggota Masyarakat)	291
C.	Masalah Perwakilan.....	293
D.	Tentang Alat-alat Perlengkapan Negara	298
BAB 12	MASALAH TATA HUKUM SUATU NEGARA SEBAGAI ORGANISASI KEKUASAAN.....	309
A.	Tentang Konstitusi.....	310
B.	Tentang Fungsi-fungsi Negara.....	321
C.	Hak dan Kewajiban Konstitusional Warga Negara.....	326
D.	Konsep (Asas) Negara Hukum.....	329
	Daftar Pustaka.....	337
	Indeks	341

Pendahuluan



BAB I

PENDAHULUAN

A. Sejarah Singkat Ilmu Negara

Fenomena negara sebagai gejala dalam kehidupan bersama manusia sudah menarik perhatian sejak ribuan tahun lalu jauh sebelum istilah negara dikenal. Menurut catatan sejarah, Bangsa Yunani Kuno tercatat sebagai bangsa yang pertama mempelajari negara.¹ Maka, dapat dikatakan bahwa cikal bakal ilmu pengetahuan kenegaraan adalah bangsa Yunani Purba (Yunani Kuno).² Metode yang dipakai bangsa Yunani menyelidiki negara bukan metode ilmiah seperti dikenal pada zaman sekarang.

Ahli kenegaraan Yunani Kuno yang terkenal adalah *Socrates*, *Plato*, *Aristoteles*, *Zeno* dan *Epicuros*.³ Karya-karyanya masih tetap menjadi bahan pustaka penting di lingkungan universitas. Karya Plato yang sampai sekarang masih diperbincangkan adalah *Politea (The Republic)*, *Politicos (The Stateman)* dan *Nomoi (The Law)*.⁴ Aristoteles yang merupakan murid Plato juga menghasilkan karya monumental seperti *Politica*, *Ethica Nicomachea*, *Methaphysica*, *Rethorica* dan lain-lain.⁵ Teori Plato dan Aristoteles mengenai negara dan hukum ditulis dalam *Politea (The Republic)*, *Politicos (The Stateman)*, *Nomoi (The Law)*, *Politica* dan *Ethica Nicomachea*.

¹ Sjahran Basah, *Ilmu Negara, (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, (Bandung, 1997), hlm. 92.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, hlm. 95.

⁴ Azhari, *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya* (Jakarta, 1995), hlm.19.

⁵ Kees Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani* (Yogjakarta, 1994), hlm. 134.

Ilmu kenegaraan zaman Yunani Kuno bukan pengetahuan ilmiah karena tidak memakai metode ilmiah ilmu pengetahuan moderen. Metode pendekatan yang dipakai untuk menyelidiki negara adalah metode pendekatan filsafat yang mengandalkan rasio (akal) semata-mata dengan metode pengkajian refleksi (perenungan). Dalam metode filsafat, negara dijelaskan secara rasional dengan mengandalkan kemampuan akal tanpa dukungan bukti-bukti empiris (data lapangan). Dengan perkataan lain, bangsa Yunani Kuno mempelajari negara bukan dengan metode deducto-hipotetico-verifikatif sebagai metode ilmiah ilmu pengetahuan (science) moderen. Ilmu kenegaraan masih bagian pengetahuan filsafat yang doktriner-*dogmatis*.⁶ Dengan demikian, pada zaman Yunani Kuno, Ilmu Negara belum termasuk kategori ilmu pengetahuan ilmiah (*science*).⁷

Metode pendekatan baru yakni metode pendekatan empiris yang berbeda dari metode filsafat diperkenalkan Aristoteles dalam meneliti negara. Metode ini yang membedakan Aristoteles dari Plato dalam neneliti negara. Aristoteles merintis ilmu pengetahuan kenegaraan empiris dengan metode komparatif yakni dengan cara membanding-bandingkan konstitusi berbagai negara kota.⁸ Metode komparatif tersebut didukung oleh bukti-bukti empiris. Hal itu membuat Aristoteles dapat disebut sebagai perintis metode ilmu pengetahuan empiris.

⁶ Sjahan Basah, *Ilmu Negara, (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, *op. cit.*, hlm. 92.

⁷ Sjachran Basah mengemukakan bahwa istilah tertua di Belanda adalah *Staatswetenschap (Ilmu Kenegaraan)* atau dalam bahasa Inggris *General State Science*. Kemudian istilah *Staatsleer (Ilmu Negara)* dan yang terbaru adalah istilah *Wetenschap der Politiek (Ilmu Politik)*. Lihat Sjachran Basah, *Ilmu Negara, (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, *op. cit.*, hlm. 1.

⁸ C.Verhaak dan R. Haryono Iman, *Filsafat Ilmu Pengetahuan* (Jakarta, 1989), hlm. 94.

Perkembangan pengetahuan kenegaraan mengalami kelesuan ketika Yunani Kuno dijajah Macedonia tetangganya. Sebagai negara jajahan, pamor kebudayaan dan peradaban Yunani Kuno meredup. Ketika Macedonia ditaklukkan Romawi, Yunani Kuno menjadi bagian kerajaan Romawi.⁹ Kekalahan Macedonia membuat pamor peradaban Yunani Kuno semakin meredup dan pamor kebudayaan Romawi merebak dan dapat bertahan selama kurang lebih dua puluh abad.

Bangsa Romawi tidak cukup berperan penting dalam pengembangan ilmu kenegaraan. Karya monumental di bidang pengetahuan kenegaraan tidak ada yang dihasilkan bangsa Romawi. Bangsa Romawi lebih sibuk mengurus negara. Bangsa Romawi suka memperbincangkan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, pengetahuan kenegaraan pada zaman Romawi tidak berkembang sehingga cenderung sama seperti zaman Yunani Kuno yakni sebagai bagian dari pengetahuan filsafat.

Karya utama bangsa Romawi adalah ilmu pengetahuan hukum dogmatis.¹⁰ Karya agung bangsa Romawi yang terkenal adalah di bidang sistem hukum Romawi. Asas-asas hukum Romawi Kuno seperti asas *unus testis nullus testis* berlaku sampai sekarang. Sistem hukum Romawi merupakan cikal bakal Sistem *Civil Law* Jerman, Perancis dan Belanda. Bahkan, tradisi *Civil Law* yang dipengaruhi oleh sistem Hukum Romawi berkembang di Indonesia karena dibawa kolonial Belanda.

Kerajaan Romawi Barat dengan ibukota Roma runtuh abad ke-5. Peristiwa itu menandai permulaan Abad Pertengahan. Abad Pertengahan berlangsung mulai abad ke-5 sampai dengan abad ke-15. Kerajaan Romawi Timur dengan ibukota Konstantinopel

⁹ Sjachran Basah, *op. cit.*, hlm. 128.

¹⁰ *Ibid.*

bertahan sampai abad ke-15. Pada tahun 1453, kerajaan Romawi Timur jatuh ke tangan bangsa Eropa Barat dan Inggris. Sejak itu, perkembangan peradaban dunia dan ilmu pengetahuan beralih ke Eropa Barat. Bangsa-bangsa Eropa Barat seperti Jerman, Perancis, Italia, Belanda dan Inggris mengembangkan karya bangsa Yunani Kuno dan bangsa Romawi.¹¹ Ahli-ahli ilmu pengetahuan Eropa Barat dan Inggris yang terkenal antara lain adalah *Sir Issac Newton, Francis Bacon, Blaise Pascal, Galileo Galilei, Kopernikus, Kepler*.¹² Bangsa Eropa Barat berhasil mengembangkan ilmu pengetahuan moderen (*science*) dengan meniru metode ilmiah ilmu-ilmu alam yang secara gemilang berhasil melahirkan teknologi yang sangat bermanfaat bagi manusia. Hal itu yang mendorong keinginan menerapkan metode Ilmu-ilmu Alam pada cabang ilmu pengetahuan lain Ilmu Hukum, Teologia, Ilmu Pengetahuan Sosial dan sebagainya.

Pada awalnya, jumlah cabang ilmu pengetahuan moderen terbatas hanya pada Fisika, Matematika, Retorika, Ekonomi dan Metafisika.¹³ Namun, dengan mengacu pada metode ilmiah ilmu-ilmu alam, ilmu pengetahuan moderen berkembang secara berlipat ganda (multiplikasi) karena kemudian lahir cabang-cabang ilmu pengetahuan baru seperti Sosiologi, Ilmu Manajemen, Ilmu Komunikasi, dan sebagainya. Pengembangan Ilmu pengetahuan moderen tersebut dilakukan oleh bangsa-bangsa Eropa Barat meskipun peletak dasar ilmu pengetahuan moderen adalah bangsa Yunani Kuno.

¹¹ J.H.Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli*, (Jakarta, 2001), hlm. 251.

¹² C. Verhaak dan R. Haryono Iman, *Filsafat Ilmu Pengetahuan, op. cit.*, hlm. 137-169.

¹³ Kees Bertens, *op. cit.*, hlm. 133-134.

Cabang Ilmu Pengetahuan kenegaraan yang dirintis bangsa Yunani Kuno juga dikembangkan bangsa Eropa.¹⁴ Ahli-ahli ilmu pengetahuan kenegaraan yang terkenal dari Eropa pada Abad Pertengahan antara lain adalah Agustinus dan Thomas Aquino. Agustinus terkenal dengan Teori *Civitas Dei* (Negara Tuhan) dan *Civitas Terrena/Civitas Diaboli* (Negara Setan) sedangkan Thomas Aquinas terkenal dengan teori *Lex Aeterna, Lex Divina, Lex Naturalis dan Ius Constitutum*. Teori kenegaraan kedua ahli tersebut masih masih didominasi pemikiran teologis. Ilmu Kenegaraan pada Abad Pertengahan masih dipengaruhi pemikiran teologis. Pola pikir dominan pada masa itu memang bersifat teologis. Segala sesuatu dikembalikan kepada kehendak Tuhan.

Pada zaman Renaissance, Ilmu Negara memasuki babak baru. Tokoh utama pemikir kenegaraan zaman Renaissance adalah *Niccolo Machiavelli* dan *Jean Bodin*. Kedua tokoh memperkenalkan metode pendekatan baru yakni metode pendekatan empiris-historis. Kedua tokoh menulis karya berdasarkan bahan-bahan sejarah masa lalu. Dari hasil pengkajian bahan-bahan dari masa lalu dapat diketahui bahwa kehancuran kerajaan-kerajaan di masa lalu adalah karena kekuasaan negara lemah. Kedua tokoh kemudian melahirkan teori yang bertujuan melahirkan kekuasaan negara yang kuat.

Niccolo Machiavelli adalah salah seorang tokoh renaissance, Ia terkenal dengan ajaran (teori politik) menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan. *Machiavelli* mengajarkan bahwa penguasa dapat meniru perilaku rubah dan singa jika diperlukan. Menurut *Machiavelli*, penguasa harus dapat meniru sifat kedua hewan tersebut demi kebesaran dan kejayaan negara jika memang keadaan menghendaki harus demikian.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

Jean Bodin adalah ahli pikir besar tentang negara dan hukum berkebangsaan Prancis. Bodin dikenal sebagai pelopor teori kedaulatan yang bersifat ilmiah. Jean Bodin mengemukakan gagasan bahwa dalam suatu negara perlu ada “*summa potestas*” atau *kedaulatan* dengan ciri-ciri *tunggal, asli, abadi* dan *tidak dapat dibagi-bagi*. *Summa potestas* perlu ada dalam suatu negara untuk mencegah perpecahan. Jika *summa potestas* tidak ada, peluang negara untuk terpecah-pecah terbuka lebar. Ajaran Jean Bodin dikenal sebagai teori kedaulatan negara yang menghasilkan monarki absolut.

Paham kedaulatan negara yang disebut di atas terus berkembang dan melahirkan aliran baru di Jerman yakni Aliran Ilmu Pengetahuan Hukum Kenegaraan Positif (*Deutsche Publisizten Schule*). Aliran ini berusaha memisahkan diri dari metode hukum perdata dan mencari metode sendiri sesuai dengan karakteristik hukum publik. Tokoh aliran ini yakni von Gerber dan Paul Laband menemukan metode yang sesuai untuk hukum publik yakni metode penyelidikan yang disebut *rechtsdogmatisch*.

Salah seorang tokoh *Deutsche Publisizten Schule* generasi kedua adalah *Georg Jellinek*. Berkat jasa Jellinek, Ilmu-ilmu Kenegaraan berkembang menjadi ilmu pengetahuan ilmiah (*science*) seperti ilmu pengetahuan ilmiah yang lain.¹⁵ Jellinek berhasil menyusun suatu sistematika ilmu pengetahuan kenegaraan sehingga berdasarkan karya tersebut Jellinek disebut sebagai *Bapak Ilmu Negara*.¹⁶ Ilmu Kenegaraan Jerman yang dikembangkan Jellinek mempengaruhi perkembangan ilmu kenegaraan Belanda sehingga kiblat Ilmu Negara Belanda adalah Jerman. Dengan demikian, alam pikiran

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁶ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara* (Jakarta, 1999), hlm. 13.

ilmu kenegaraan yang berkembang di Belanda dipengaruhi oleh dan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan kenegaraan Jerman.¹⁷

Di Belanda, Ilmu Negara berkembang kira-kira abad ke-20 dan diajarkan oleh Roelof Kranenburg di Universitas Leiden.¹⁸ Ilmu Negara Belanda menyebar dan mempengaruhi Ilmu Negara Indonesia. Pada waktu fakultas hukum pertama kali dibuka di Universitas Gadjah Mada belum ada kurikulum fakultas hukum yang menjadi acuan. Maka, kiblat penyusunan kurikulum adalah fakultas hukum Universitas Leiden sebagai universitas tertua dan ternama di Belanda. Dengan demikian, Ilmu Negara yang diajarkan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan perkembangannya di kemudian hari dipengaruhi oleh dan mengikuti perkembangan Ilmu Negara Belanda.¹⁹ Sejak itu, Ilmu Negara menyebar ke seluruh fakultas hukum di Indonesia sebagai mata kuliah pengantar bagi Hukum Tata Negara yang diajarkan pada semester berikutnya.²⁰

B. Pembagian Ilmu Negara Menurut Sistematisasi Georg Jellinek

Sebagai Bapak Ilmu Negara, Georg Jellinek meletakkan seluruh lapangan penyelidikannya dalam suatu sistematisasi yang saling berhubungan. Georg Jellinek berhasil menyusun sistematisasi Ilmu-ilmu Kenegaraan (*Staatswissenschaft*) Dalam Arti Luas sehingga lebih mudah untuk mempelajarinya secara utuh.

¹⁷ Sjachran Basah, *op. cit.* hlm. 3.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

Metode pendekatan yang dipakai Jellinek dalam Ilmu Kenegaraan Dalam Arti Luas (*Staatswissenschaft*) bertitik tolak dari 2 (dua) sudut pandang yaitu (a) sudut pandang sosiologis dan (b) yuridis. Metode pendekatan Jellinek ini dikenal sebagai *Zweiseiten Theorie (Teori Dua Sisi)*. Kedua sudut pandang berhubungan erat dan saling melengkapi. Sudut pandang yuridis merupakan kelanjutan dari sudut pandang sosiologis. Dari sudut pandang sosiologis, negara dianggap sebagai fakta kemasyarakatan (fakta sosial) yang nyata yakni sebagai organisasi sosial. Dari sudut pandang yuridis, negara dipandang sebagai bangunan hukum (badan hukum atau korporasi). Kedua sudut pandang adalah berbeda sehingga menghasilkan kesimpulan yang berbeda pula.

Menurut Jellinek, jika Ilmu-ilmu Kenegaraan (*Staatswissenschaft*) Dalam Arti Luas jika dilihat dari aspek negara semata-mata (*an-sich*) lahir *Ilmu Kenegaraan Dalam Arti Sempit*. Jika negara dilihat dari aspek yuridis semata-mata lahir Ilmu Pengetahuan Hukum. Menurut Jellinek, Ilmu Kenegaraan Dalam Arti Luas dibagi atas:

1. Ilmu Kenegaraan (*Staatswissenschaft*) dalam arti sempit dan
2. Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtswissenschaft*).²¹

Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtswissenschaft*) sebagai salah satu cabang ilmu kenegaraan terdiri atas berbagai cabang. Cabang-cabang Ilmu Pengetahuan Hukum terdiri atas (a) *Hukum Tata Negara*, (b) *Hukum Antar Negara* dan (c) *Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara)*.

Ilmu Kenegaraan Dalam Arti Sempit (*Staatswissenschaft*) dibagi atas 3 (tiga) cabang. Ketiga cabang Ilmu Kenegaraan Dalam Arti Sempit tersebut terdiri atas:

1. *Beschreibende Staatswissenschaft* (Ilmu Pengetahuan Kenegaraan Deskriptif yang bersifat memaparkan atau melukiskan),

²¹ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 16.

2. *Teoritische Staatswissenschaft* (Ilmu Pengetahuan Kenegaraan Teoretis atau Ilmu Negara),
3. *Practische Staatswissenschaft* (Ilmu Pengetahuan Kenegaraan Praktis atau Ilmu Politik).²²

Ilmu Pengetahuan Kenegaraan yang memaparkan (*Beschreibende Staatswissenschaft*) adalah Ilmu Kenegaraan yang mendeskripsikan segenap bahan mengenai keadaan alam, fauna dan flora suatu negara.²³ Ilmu Pengetahuan Kenegaraan Praktis (*Teoritische Staatswissenschaft*) atau Ilmu Politik adalah Ilmu Kenegaraan yang menerangkan cara-cara mempraktikkan teori-teori kenegaraan.²⁴

Ilmu Kenegaraan Teoretis (*Teoritische Staatswissenschaft*) adalah Ilmu Kenegaraan yang membicarakan negara secara teoretis dan bersifat abstrak-umum dan mengambil bahan-bahan dari Ilmu Kenegaraan Deskriptif. Bahan-bahan diolah dan dianalisa lalu diabstraksi menjadi pengertian pokok dan sendi pokok mengenai negara.²⁵

Ilmu Pengetahuan Kenegaraan Teoretis atau Ilmu Negara dibagi dalam 2 (dua) cabang. Kedua cabang Ilmu Kenegaraan Teoretis tersebut adalah:

- (a) Ilmu Negara Umum (*Allgeimene Staatslehre*) dan
- (b) Ilmu Negara Khusus (*Besondere Staatslehre*).

Ilmu Negara Umum adalah ilmu negara yang membicarakan teori-teori tentang negara yang bersifat umum-abstrak dan berlaku pada semua negara. Ilmu Negara Khusus adalah ilmu negara yang membicarakan teori-teori tentang negara yang bersifat khusus dan berlaku hanya pada suatu negara tertentu. Kedua cabang Ilmu Negara tersebut

²² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta, 2001, hlm.), 16.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

berhubungan dengan erat dan saling melengkapi. Pembahasan mengenai hubungan kedua cabang Ilmu Negara tersebut akan dibicarakan pada bagian yang lain.

C. Ilmu Negara Umum

Ilmu Negara Umum adalah Ilmu Negara yang membicarakan teori-teori negara yang berlaku pada semua negara.²⁶ Menurut Roelof Kranenburg, “. . . Ilmu Negara Umum mencurahkan perhatiannya yang sepenuhnya kepada jenis negara dalam arti kata umum dan memeriksa sifat-sifat umum dan ciri-ciri tabiatnya.”²⁷ Ilmu Negara Umum mempelajari negara sebagai keseluruhan (*genus*). Beberapa teori yang dibicarakan dalam Ilmu Negara Umum adalah teori sifat hakikat negara, teori teori kedaulatan, teori dasar pembedaan adanya negara, teori tujuan negara, teori bentuk negara, teori bentuk pemerintahan dan sebagainya yang berlaku secara umum pada semua negara.

Sebagaimana dikemukakan, Teori Dua Sisi (*Zweiseiten theorie*) Jellinek memandang negara dari sudut pandang sosiologis dan yuridis. Metode pendekatan seperti ini juga dipakai dalam Ilmu Negara Umum (*Allgemeine Staatslehre*) sebagai cabang Ilmu Negara Teoretis. Sesuai dengan kedua sudut pandang di atas, Ilmu Negara Umum dibagi atas 2 (dua) cabang yaitu:

- a. Ilmu Negara Umum Sosiologis (*Allgemeine Soziale Staatslehre*) dan
- b. Ilmu Negara Umum Yuridis (*Allgemeine Staatsrechtlehre*).²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Roelof Kranenburg, *Allgemeine Staatsleer* atau *Ilmu Negara Umum* (terj. Tk.B. Sabaroedin), (Jakarta, 1955), hlm. 7.

²⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi (Jakarta, 1988), hlm. 36-37.

Ilmu Negara Umum Sosiologis (*Allgemeine Soziale Staatslehre*) adalah Ilmu Negara yang menyelidiki negara dari sudut pandang Sosiologis. Dari sudut pandang sosiologis, negara dipandang sebagai fakta kemasyarakatan yang aktual yakni sebagai organisasi sosial. Ilmu Negara Umum Sosiologis membicarakan teori-teori umum tentang negara sebagai gejala sosial. Teori itu berlaku secara umum bagi semua negara. Beberapa teori yang dibahas dalam Ilmu Negara Umum adalah teori sifat hakikat negara, teori dasar pembentuk adanya negara, teori tujuan negara dan teori terjadinya negara

Sudut pandang Ilmu Negara Umum Sosiologis dalam mengkaji negara bertitik tolak dari titik berdiri internal. Titik berdiri internal adalah titik berdiri seorang peneliti dalam mengkaji negara dengan kedudukan sebagai bagian dari negara. Sebagai bagian dari negara, peneliti mengetahui realitas negara sebagai kenyataan pengalaman manusia. Pemahaman seperti itu lahir karena peneliti mengetahui, merasakan dan terlibat secara langsung dalam suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang disebut negara.

Ilmu Negara Umum Yuridis (*Allgemeine Staatsrechtlehre*) menyelidiki negara dari sudut pandang yuridis yakni sebagai bangunan hukum (korporasi). Hans Kelsen mengemukakan pendapat mengenai negara sebagai bangunan hukum (badan hukum atau korporasi) sebagai berikut:

“Lantas negara hanya dipandang sebagai fenomena hukum, sebagai badan hukum, yakni sebagai korporasi. Dengan demikian, hakikat negara pada dasarnya ditentukan oleh definisi kita terdahulu tentang korporasi. Satu-satunya persoalan yang tersisa adalah bagaimana negara dibedakan dari korporasi-korporasi lainnya. Perbedaannya mesti terletak pada tata normatif yang membentuk korporasi.”²⁹

Pandangan Kelsen mengenai negara sebagai suatu korporasi (badan hukum) lebih lanjut dipaparkan dalam uraian berikut. Hans Kelsen mengemukakan sebagai berikut:

²⁹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State atau Teori Umum tentang Negara dan Hukum* (Alih Bahasa Drs Somardi), (Jakarta,1995), hlm. 183.

“Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tata hukum nasional (sebagai lawan dari tata hukum internasional). Negara sebagai badan hukum adalah suatu personifikasi dari komunitas ini atau personifikasi dari tata hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan negara tampak sebagai persoalan tata hukum.”³⁰

Jika negara dipandang sebagai korporasi atau badan hukum, pandangan demikian bertitik tolak dari titik berdiri eksternal. Dari titik berdiri eksternal, peneliti yang mengkaji negara berkedudukan sebagai bagian yang terpisah dari negara. Ada jarak yang memisahkan peneliti sebagai subjek dengan negara sebagai objek penelitian. Dari titik berdiri eksternal, negara dipandang bukan fakta kemasyarakatan tetapi sesuatu yang yang abstraks yakni sebagai badan hukum (korporasi). Teori-teori yang dibicarakan dalam Ilmu Negara Umum Yuridis adalah teori bentuk negara, bentuk pemerintahan, unsur-unsur negara, kedaulatan, tipe-tipe negara, fungsi negara, dan sebagainya.

D. Ilmu Negara Khusus

Ilmu Negara Khusus (*Besondere Staatslehre*) adalah Ilmu Negara yang membicarakan teori-teori negara yang berlaku secara khusus pada suatu negara.³¹ Hendra Nurtjahyo mengemukakan pendapat tentang Ilmu Negara Khusus sebagai berikut “Ilmu Negara Khusus adalah ilmu negara teoretis yang khusus berlaku hanya untuk suatu negara tertentu saja.”³² Ilmu Negara Khusus yang mempelajari teori negara yang berlaku untuk Indonesia disebut Ilmu Negara Khusus Indonesia. Demikian pula Ilmu Negara yang berlaku secara khusus untuk Belanda disebut Ilmu Negara Khusus Belanda.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 17.

³² Hendra Nurtjahyo, *Ilmu Negara, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen* (Jakarta, 2005), hlm. 1.

Sama seperti Ilmu Negara Umum, Ilmu Negara Khusus juga bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis dan juridis seperti diajarkan Jellinek. Metode pendekatan Jellinek yakni *Teori Dua Sisi (Zweisiten theorie)* juga dipakai Ilmu Negara Khusus. Ilmu Negara Khusus (*Besondere Staatslehre*) dalam 2 (dua) cabang yaitu:

1. Ilmu Negara Individual (*Individuelle Staatslehre*)
2. Ilmu Negara Spesial (*Spezielle Staatslehre*).

Ilmu Negara Individual adalah Ilmu Negara yang membicarakan teori-teori negara yang khusus berlaku pada negara tertentu dari perspektif Sosiologis. Dalam hubungan dengan Ilmu Negara Individual, Soehino mengemukakan sebagai berikut:

“*Individuelle Staatslehre* (maksudnya Ilmu Negara Individual . . . pen.) penyelidikannya ditujukan kepada suatu negara yang tertentu yang konkrit, jadi misalnya Negara Indonesia, Negara Inggris dan sebagainya. Kemudian dari negara yang tertentu ini yang dipelajari lebih lanjut ialah lembaga kenegaraannya, misalnya mempelajari: Badan Perwakilannya, Badan Pengadilannya, Kepala Negeranya dan sebagainya.”³³

Ilmu Negara Individual disebut juga Ilmu Negara Khusus Sosiologis. Dalam *Ilmu Negara Khusus Sosiologis* atau *Ilmu Negara Individual*, suatu negara dikaji sebagai fakta kemasyarakatan aktual yang terikat waktu dan tempat. Sebagai fakta kemasyarakatan aktual, negara memiliki tradisi, nilai-nilai, kebudayaan dan lain-lain yang berbeda dari negara lain. Hal-hal tersebut merupakan bahan-bahan material yang menjadi bahan pembentuk objek kajian Ilmu Negara Individual.

Jika bertitik tolak dari pendapat Soehino di atas, cara kerja atau metode penyelidikan Ilmu Negara Individual dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, ditetapkan suatu negara sebagai objek kajian misalnya negara Indonesia. Kedua, setelah dipilih negara Indonesia kemudian ditentukan bagian tertentu dari negara tersebut yang

³³ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta, 1980), hlm. 9.

dikaji misalnya DPR, MPR, DPD atau DPRD. Penelitian menghasilkan pengetahuan tentang teori lembaga perwakilan rakyat yang secara khusus berlaku hanya untuk Indonesia. Jadi, makna individual dalam hal ini tertuju pada negara sebagai objek kajian.

Cara kerja Ilmu Negara Individual dapat diterangkan dengan contoh lain supaya lebih dapat dipahami. Langkah pertama adalah menetapkan negara yang hendak dikaji (diteliti) yakni Negara Republik Indonesia. Langkah kedua menetapkan salah satu aspek dari negara Republik Indonesia yang hendak diteliti. Dalam hal ini, ditetapkan tujuan Negara Republik Indonesia.³⁴ Teori tujuan negara Indonesia termasuk kelompok teori kesejahteraan umum (*welfare state*).

Ilmu Negara Spesial (*Spezielle Staatslehre*) adalah cabang Ilmu Negara Khusus yang meneliti negara sebagai bangunan hukum. Ilmu Negara Spesial juga disebut *Ilmu Negara Khusus Yuridis*. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan bahwa Ilmu Negara Spesial (*Spezielle Staatslehre*) membicarakan teori-teori negara yang bersifat khusus dari sudut pandang yuridis.³⁵ Apa yang dikaji Ilmu Negara Spesial? Soehino mengemukakan sebagai berikut “*Spezielle Staatslehre*. Ini penyelidikannya ditujukan kepada negara dalam pengertian yang umum dan kemudian dari negara dalam pengertian yang umum ini yang dipelajari lebih lanjut ialah *suatu lembaga kenegaraan yang khusus*, spesial, misalnya mempelajari badan perwakilannya.”³⁶

Jika bertitik tolak dari pendapat Soehino di atas, cara kerja Ilmu Negara Spesial dapat dipaparkan dalam uraian berikut. Pertama, ditetapkan salah satu organ negara yang

³⁴ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta, 1995, hlm.), 41-42.

³⁵ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 37.

³⁶ Soehino, *op. cit.*, hlm. 9.

secara umum terdapat pada setiap negara misalnya badan eksekutif. Apa ciri-ciri badan eksekutif secara umum? Ciri-ciri umum badan eksekutif dapat diketahui dengan membandingkan struktur lembaga eksekutif dari berbagai negara seperti badan eksekutif Inggris, Amerika, Belanda dan Indonesia. Dari hasil perbandingan dapat diperoleh beberapa ciri umum badan eksekutif. Misalnya ada badan eksekutif yang kolektif seperti Kabinet Inggris dan individual seperti Presiden Amerika Serikat dan Indonesia. Ada cara pengisian jabatan eksekutif melalui pemilihan seperti Amerika dan Indonesia dan dengan cara penunjukan seperti di Inggris. Ada masa jabatan badan eksekutif yang pasti (*fixed*) seperti di Indonesia dan yang tidak pasti (*unfixed*) seperti di Inggris dan sebagainya. Dengan demikian, kata *spesial* dalam *Ilmu Negara Spesial* sebenarnya ditujukan pada suatu aspek tertentu dari negara seperti badan eksekutif dalam pengertian yang umum.

E.Hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus

Apa hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus? Sebagaimana sudah diuraikan, Ilmu Negara terdiri atas Ilmu Negara Umum dan Ilmu Negara Khusus. Ilmu Negara Umum mempunyai hubungan yang erat dengan Ilmu Negara Khusus. Hubungan kedua cabang Ilmu Negara tersebut diulas dalam uraian berikut ini.

Ilmu Negara Umum mempelajari teori-teori negara yang berlaku secara umum pada semua negara sehingga Ilmu Negara Umum bersifat umum-abstrak. Sifat umum-abstrak membuat Ilmu Negara Umum tidak dapat secara langsung diterapkan terhadap suatu negara tertentu yang terikat pada waktu dan tempat tertentu. Oleh karena itu, Ilmu Negara Umum selain bersifat umum-abstrak juga bersifat teoretis. Untuk memberlakukan teori-teori Ilmu Negara Umum dengan sifat seperti dikemukakan di atas perlu ada cabang

Ilmu Pengetahuan lain yang dapat menghubungkan teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat umum-abstrak dan teoretis dengan keadaan nyata suatu negara.

Cabang ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah Ilmu Negara Khusus. Teori-teori Ilmu Negara Khusus dihasilkan atau diturunkan dari teori-teori Ilmu Negara Umum. Teori-teori Ilmu Negara Umum dideduksi atau diderivasi untuk menghasilkan teori Ilmu Negara Khusus. Proses tersebut dilakukan dengan cara menerapkan teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat umum-abstrak-teoretis terhadap situasi alam budaya dan sejarah suatu masyarakat (bangsa) yang bersifat nyata. Dalam hubungan ini, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa Ilmu Negara Khusus diperoleh dengan menerapkan teori-teori Ilmu Negara Umum pada situasi alam budaya dan sejarah suatu kelompok manusia.³⁷ Dengan perkataan lain, pemanfaatan teori bernegara yang berlaku umum dalam merealisasikan pandangan bernegara suatu bangsa melahirkan Ilmu Negara Khusus.³⁸

Penerapan teori Ilmu Negara Umum terhadap situasi alam budaya dan sejarah suatu bangsa yang bersifat konkrit dikembangkan melalui doktrin para pakar kenegaraan. Doktrin para pakar mewakili pandangan suatu bangsa mengenai segenap aspek dari suatu negara misalnya mengenai pengertian negara atau pengertian kedaulatan menurut pandangan suatu bangsa atau menurut cara pandang bangsa yang bersangkutan.

Doktrin para pakar mengenai sesuatu hal tentang negara bertitik tolak dari teori umum dalam Ilmu Negara Umum. Doktrin para pakar berkenaan dengan segenap aspek negara dikembangkan dari teori-teori Ilmu Negara Umum. Penerapan teori-teori Ilmu

³⁷ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 1-2.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

Negara Umum oleh para pakar terhadap suatu negara dilakukan dengan mempertimbangkan situasi alam budaya dan sejarah suatu bangsa. Dengan demikian, Ilmu Negara Umum berhubungan dengan Ilmu Negara Khusus melalui doktrin atau pendapat para pakar. Dengan cara demikian dapat dibangun teori Ilmu Negara Khusus yang berlaku pada suatu negara berdasarkan teori-teori Ilmu Negara Umum. Dari uraian di atas tampak hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus.

Cara berfikir dan cara kerja yang sama seperti dikemukakan di atas dapat diterapkan untuk membangun, membentuk atau menghasilkan teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia yang berlaku khusus bagi negara Indonesia. Teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat umum-abstrak dan teoretis seperti sudah dikemukakan di atas tidak dapat secara langsung diterapkan pada situasi dan kondisi nyata alam budaya, negara dan bangsa Indonesia yang bersifat khusus. Teori-teori Ilmu Negara Umum harus mengalami proses deduksi atau derivasi lebih dahulu supaya dapat diterapkan pada situasi alam budaya bangsa Indonesia yang nyata.

Teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia dibangun dengan bertitik tolak dari teori-teori Ilmu Negara Umum. Penerapan teori-teori Ilmu Negara Umum terhadap situasi alam budaya dan sejarah bangsa Indonesia yang bersifat konkrit dan khusus dikembangkan melalui doktrin para pakar kenegaraan bangsa Indonesia. Doktrin para pakar menjadi penghubung teori-teori Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus Indonesia. Doktrin para pakar bangsa Indonesia diselidiki untuk mengetahui pandangan para pakar mengenai segenap aspek negara Republik Indonesia. Pendapat para pakar tersebut mewakili pandangan bangsa Indonesia mengenai segenap aspek negara Republik Indonesia seperti pengertian kekuasaan atau kedaulatan. Dalam hal ini, penerapan teori-

teori Ilmu Negara Umum untuk membangun teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia dilakukan dengan mempertimbangkan sifat khusus alam budaya, sejarah, nilai-nilai falsafah bangsa Indonesia. Dengan cara deduksi atau derivasi, teori-teori Ilmu Negara Umum diuraikan oleh para pakar kenegaraan bangsa Indonesia sebagai titik tolak membentuk teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia. Dengan demikian jelas tampak hubungan teori-teori Ilmu Negara Umum Ilmu Negara Khusus Indonesia.

Ilmu Negara Khusus memiliki kedudukan strategis dalam pengembangan hukum tata negara karena Ilmu Negara Khusus menjadi jembatan penghubung antara dunia *das sollen* (teori-teori Ilmu Negara Umum) dengan dunia *das sein* (tata hukum atau konstitusi) suatu negara. Kedudukan strategis Ilmu Negara Khusus dalam konteks sebagaimana dikemukakan di atas dapat dikemukakan secara singkat dalam uraian berikut ini. Di satu pihak, Ilmu Negara Khusus bersentuhan dengan dunia Ilmu Negara Umum yang bersifat *das sollen*. Namun, di lain pihak, Ilmu Negara Khusus bersentuhan dengan tata hukum atau konstitusi suatu negara yang bersifat *das sein*.

Hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus Indonesia dapat dijelaskan dengan contoh berikut. Dalam Ilmu Negara Umum dikenal Teori Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Negara atau Kedaulatan Hukum. Teori kedaulatan apa yang dianut oleh negara Republik Indonesia? Menurut pendapat para pakar Ilmu Kenegaraan Indonesia, negara Republik Indonesia menganut teori kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum secara serentak.

Pengetahuan tentang ketiga jenis teori kedaulatan yang secara serentak dianut di Indonesia seperti di atas bersumber dari teori-teori Ilmu Negara Umum. Dengan demikian, penerapan Teori-teori Kedaulatan sebagai bagian dari Teori Ilmu Negara

Umum terhadap keadaan bangsa Indonesia melalui doktrin pakar kenegaraan bangsa Indonesia menghasilkan teori kedaulatan bangsa Indonesia. Teori kedaulatan Negara Republik Indonesia merupakan bagian dari teori Ilmu Negara Khusus Indonesia yang berlaku untuk negara Indonesia.³⁹ Jadi, penerapan teori Ilmu Negara Umum terhadap kondisi nyata bangsa dan negara Indonesia melalui doktrin pakar Indonesia membuktikan hubungan Ilmu Negara Umum dengan Ilmu Negara Khusus Republik Indonesia.⁴⁰

Teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia membicarakan segenap hal mengenai negara Republik Indonesia dengan memanfaatkan teori Ilmu Negara Umum. Ilmu Negara Khusus Indonesia membicarakan sifat hakikat, tujuan negara dasar pembenar adanya negara Indonesia dan sebagainya menurut pandangan bangsa Indonesia. Pandangan mengenai hal-hal itu diwakili oleh pandangan para pakar kenegaraan bangsa Indonesia.

Dalam membicarakan berbagai aspek negara Indonesia, Ilmu Negara Khusus Indonesia bertitik tolak dari 2 (dua) macam sudut pandang yang lazim dalam Ilmu Negara. Kedua sudut pandang tersebut adalah Sosiologis dan Yuridis seperti diajarkan Jellinek dalam *Teori Dua Sisi*. Secara sosiologis, negara Indonesia adalah fakta kemasyarakatan yakni organisasi sosial yang dibentuk menurut cara pandang, pengertian, citra dan falsafah bangsa Indonesia. Ada beberapa pokok bahasan yang terkait dengan negara dari sudut pandang sosiologis yaitu (a) sifat hakikat negara Indonesia, (b) pembenaran adanya negara Indonesia, (c) teori terjadinya (teori pertumbuhan) negara Indonesia dan (d) teori tujuan negara Indonesia. Keempat aspek sosiologis negara Indonesia di atas membentuk *Teori Bernegara Bangsa Indonesia*. Teori bernegara bangsa

³⁹ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 1.

⁴⁰ *Ibid.*

Indonesia menjadi titik tolak dalam membicarakan struktur negara Republik Indonesia yang merupakan pokok pembicaraan dari sudut pandang yuridis. Dengan demikian, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia* menentukan *Struktur Negara Republik Indonesia* sebagaimana dijelaskan pada uraian berikut ini.

Tinjauan sosiologis tentang negara Indonesia dilanjutkan dengan tinjauan yuridis. Sesuai dengan teori hukum Kelsen, jika negara Indonesia ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara Indonesia adalah suatu korporasi (badan hukum) yang didirikan bangsa Indonesia. Bentuk, susunan dan hal lain mengenai negara Indonesia disusun dengan berpedoman pada *teori bernegara bangsa Indonesia* seperti dikemukakan. Pokok pembicaraan yang berkaitan dengan struktur negara Indonesia meliputi (a) Tata Organisasi Negara, (b) Tata Jabatan, (c) Tata Hukum dan (d) Tata Nilai. Keempat pokok pembicaraan mencakup terdiri atas beberapa subpokok bahasan seperti bentuk negara Indonesia, bentuk pemerintahan Indonesia, sendi-sendi pemerintahan negara Indonesia, perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan Indonesia, alat-alat perlengkapan negara Indonesia, konstitusi, fungsi-fungsi negara Republik Indonesia dan kerja sama antarnegara. Hal-hal tersebut adalah bagian-bagian dari Ilmu Negara Khusus Indonesia yang secara langsung berhubungan dengan tata hukum Indonesia terutama dengan hukum tata negara maupun konstitusi Negara Republik Indonesia.

Teori-teori Ilmu Negara Khusus Indonesia bersentuhan dengan hal-hal konkrit dalam kehidupan bangsa Indonesia seperti alam budaya, sejarah atau tata hukum. Dari penerapan teori Ilmu Negara Khusus Indonesia dihasilkan seperangkat pokok-pokok pendirian (prinsip) atau asas-asas bernegara dalam konteks negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pendirian atau prinsip-prinsip kenegaraan tersebut antara lain berkenaan

dengan (a) bentuk negara Indonesia, (b) bentuk pemerintahan Indonesia, (c) sistem pemerintahan Indonesia, (d) struktur kelembagaan negara Indonesia dan sebagainya. Pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum tersebut dituangkan dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar 1945 sebagai bagian dari Hukum Tata Negara Indonesia.

F.Objek Kajian Ilmu Negara (Objek Material Ilmu Negara)

Objek kajian adalah sesuatu hal yang menjadi pokok pembicaraan atau sasaran penyelidikan suatu cabang ilmu pengetahuan. Apa objek kajian Ilmu Negara sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan? Pertanyaan tentang objek kajian perlu dikemukakan untuk memperjelas perbedaan objek kajian Ilmu Negara dengan ilmu pengetahuan lain yang juga mengkaji negara yang bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda.

Pemahaman tentang objek kajian Ilmu Negara secara baik merupakan hal yang penting untuk dipahami supaya tidak terjadi salah paham dengan ilmu pengetahuan lain yang juga mengkaji negara karena sebagaimana diketahui ada berbagai cabang ilmu pengetahuan yang mengkaji negara.⁴¹ Salah satu diantaranya adalah Ilmu Politik yang mempelajari negara dari sudut pandang yang berbeda.

Soehino mengemukakan objek kajian Ilmu Negara sebagai berikut “Ilmu Negara ialah ilmu yang menyelidiki atau membicarakan negara”⁴² Definisi tersebut sangat sederhana sehingga belum dapat menjelaskan dengan jelas objek kajian Ilmu Negara. Untuk menambah pemahaman tentang objek kajian Ilmu Negara masih perlu dibahas pendapat para pakar yang lain.

⁴¹ F. Isjawara, *op. cit.*,

⁴² Soehino, *op. cit.*, hlm. 1.

Ramdlon Naning mengemukakan pendapat tentang objek kajian Ilmu Negara sebagai berikut “Ilmu Negara berarti ilmu yang mempelajari, mengkaji dan menyelidiki segala sesuatu yang menyangkut negara. Baik mengenai asal-usulnya, seluk beluk, bentuk dan wujudnya maupun tentang segala sesuatu yang menyangkut negara itu secara umum.”⁴³ Pendapat Ramdlon Naning tentang objek kajian Ilmu negara tersebut lebih jelas daripada pendapat Soehino terdahulu karena ada beberapa petunjuk mengenai objek kajian Ilmu negara yang dapat dikemukakan dari pendapat tersebut misalnya Ilmu Negara menyelidiki tentang asal-usul negara, seluk-beluk negara, wujud negara dan lain-lain.

Sjachran Basah mengemukakan pendapat tentang objek kajian Ilmu Negara sebagai berikut “. . . Ilmu Negara menyelidiki pengertian-pengertian pokok (*grondbegrippen*) dan sendi-sendi pokok (*grondbeginselen*) saja dari negara yang berlaku untuk dan terdapat pada setiap negara.”⁴⁴ Pendapat Sjachran Basah tentang objek kajian Ilmu Negara sudah lebih menyentuh substansi objek kajian Ilmu negara. Akan tetapi, apa makna *pengertian-pengertian pokok (grondbegrippen)* dan *sendi-sendi pokok (grondbeginselen) negara* tersebut? Pendapat tersebut masih membutuhkan penjelasan karena makna istilah *pengertian-pengertian pokok (grondbegrippen)* dan *sendi-sendi pokok (grondbeginselen)* mengenai negara masih belum jelas.

Apa yang dimaksud dengan pengertian? Pengertian (*begrip*) berkenaan dengan aktivitas pikiran manusia mengenai suatu objek tertentu. Pikiran manusia dapat menangkap gejala-gejala yang sama yang terjadi dalam kehidupan bersama manusia. Pikiran manusia memberikan respons terhadap gejala-gejala yang sama tersebut dengan

⁴³ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara* (Yogyakarta, 1983), hlm. 2.

⁴⁴ Sjachran Basah, *op. cit.*, hlm. 26.

membentuk suatu konsep sebagai sebutan untuk setiap gejala yang memiliki kesamaan. Sebagai contoh, objek yang diamati adalah binatang berkaki empat, mengeong dan biasa dipelihara dalam rumah. Gejala-gejala dengan ciri-ciri yang sama seperti dikemukakan di atas ditangkap oleh pikiran manusia, Pikiran manusia kemudian merumuskan suatu konsep tentang gejala-gejala tersebut yakni yakni konsep kucing. Pengertian yang mengandung konsep sebagaimana dijelaskan di atas memiliki sifat yang tetap atau tidak berubah-ubah.⁴⁵

Menurut Padmo Wahyono, pengertian-pengertian pokok mengenai negara berkenaan dengan susunan formal negara (*Formele stelselmatigeheid*).⁴⁶ Salah satu pengertian pokok mengenai negara yang dipelajari Ilmu Negara adalah parlemen. Padmo Wahyono mengemukakan pendapat tentang pengertian-pengertian pokok mengenai negara sebagai berikut “Misalnya saudara mendengar tentang Parlemen. Itu adalah mengenai *pengertian-pengertian pokok*.”⁴⁷

Apa sebab parlemen suatu pengertian pokok? Istilah parlemen mengandung suatu pengertian yang berlaku secara umum di semua negara. Parlemen adalah lembaga negara yang mewakili kepentingan rakyat. Lembaga ini lazim disebut lembaga perwakilan rakyat. Parlemen terdapat pada tiap negara demokrasi dan salah satu fungsinya adalah membentuk undang-undang. Di tiap negara demokrasi terdapat parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan nama yang berbeda-beda. Secara khusus, Parlemen adalah sebutan untuk lembaga perwakilan di Perancis dan Inggris sedangkan di Jepang

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 59.

⁴⁶ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 11.

⁴⁷ *Ibid.*

disebut *Diet* atau di Amerika *Congress*. Di Indonesia DPR dan DPD dapat dikatakan sebagai parlemen karena kedua lembaga negara itu yang berfungsi sebagai perwakilan maupun sebagai lembaga pembentuk undang-undang (lembaga legislatif).

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan juga bahwa istilah demokrasi adalah contoh lain tentang pengertian pokok.⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih memandang demokrasi sebagai suatu pengertian pokok karena istilah demokrasi memiliki pengertian yang sama untuk semua negara. Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, demokrasi mengandung pengertian sebagai suatu pemerintahan di mana rakyat ikut serta dalam pemerintahannya, walaupun kemungkinan rakyat secara langsung ikut serta didalamnya atau rakyat diwakilkan.⁴⁹ Akan tetapi, yang membedakan demokrasi di berbagai negara adalah asas dari demokrasi. Asas demokrasi Indonesia berbeda dengan demokrasi Amerika karena asas demokrasi Indonesia adalah gotong royong atau kekeluargaan sedangkan asas demokrasi Amerika bersifat individualis.

Dalam Ilmu Negara dipelajari berbagai macam pengertian pokok mengenai negara sebagai dasar (pondasi) untuk memahami materi Ilmu Negara. Ada beberapa pengertian pokok mengenai negara yang penting diketahui seperti *negara, kekuasaan, tujuan negara, kedaulatan, pemerintah, rakyat, hak-hak rakyat, lembaga perwakilan, pengakuan de facto, pengakuan de jure, konstitusi, republik, monarkhi, negara kesatuan, negara federal* dan sebagainya. Ilmu Hukum juga mempelajari pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok mengenai hukum sebagai pondasi memahami Ilmu Hukum seperti *subjek hukum, objek hukum, hak, kewajiban, perbuatan hukum* dan sebagainya.

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 11-12.

⁴⁹ *Ibid.*

Apa yang dimaksud dengan sendi-sendi pokok tentang negara? Padmo Wahyono mengemukakan bahwa sendi-sendi pokok berkenaan dengan susunan material negara (*materiele stelselmatigheid*).⁵⁰ Parlemen sebagai suatu pengertian pokok termasuk dalam susunan formal negara (*formele stelselmatigheid*). Setiap negara demokrasi memiliki Parlemen. Namun, kehidupan parlemen Indonesia dan Parlemen Inggris adalah berbeda. Kehidupan parlemen tiap negara berbeda karena asas-asas kerohanian atau sendi-sendi pokok masing-masing parlemen berbeda. Kehidupan Parlemen Indonesia berbeda dengan Parlemen Inggris karena sendi-sendi pokok kehidupan parlemen kedua negara berbeda. Sendi-sendi pokok ibarat “roh atau jiwa” yang memberi nafas kehidupan bagi parlemen. Sendi-sendi pokok dengan istilah lain disebut asas-asas.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan contoh sendi-sendi pokok lain yakni sendi pokok demokrasi. Pengertian demokrasi adalah sama baik di Inggris maupun Indonesia. Namun, apakah sendi-sendi pokok demokrasi Indonesia dan Inggris sama? Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan komentar sebagai berikut:

Apakah sekarang yang disebut *asas demokrasi* itu? Telah ditunjukkan bahwa asas itu berbeda-beda tergantung dari pandangan keduniaan masyarakatnya. Asas demokrasi yang hidup di Indonesia ialah kekeluargaan (*hidup bebrayan*) untuk mengabdikan kepentingan bersama dalam mencapai tujuan yang sama. Asas demokrasi yang berlaku dalam masyarakat Barat sudah tentu berbeda sifatnya karena sifat masyarakatnya yang individualis. Dalam demokrasi semacam ini kepentingan perseorangan akan lebih diutamakan bahkan lebih menonjol dari apa yang dikatakan sebagai kepentingan bersama.⁵¹

Sesuai dengan uraian di atas, Ilmu Negara mempelajari berbagai pengertian pokok maupun sendi-sendi pokok mengenai negara. Beberapa sendi pokok atau asas pokok mengenai negara yang penting diketahui adalah asas demokrasi, asas pemisahan

⁵⁰ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 11.

⁵¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 12.

kekuasaan, asas pembagian kekuasaan, asas perwakilan, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan sebagainya. Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai objek kajian Ilmu Negara yakni sebagai berikut. Ilmu Negara adalah suatu cabang ilmu kenegaraan yang meneliti atau mengkaji *susunan formal negara atau formele stelselmatigeheid (pengertian-pengertian pokok mengenai negara) maupun susunan material negara atau materiele stelselmatigeheid (sendi-sendi pokok mengenai negara)*.

G.Objek Formal Ilmu Negara atau Sudut Pandang Dalam Mengkaji Negara

Apa yang dimaksud dengan objek formal suatu ilmu pengetahuan? Objek formal adalah sudut pandang dalam meneliti suatu objek material. Sebagai contoh, manusia sebagai objek material dapat diteliti dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Ilmu Kedokteran meneliti manusia dari sudut pandang fisik. Akan tetapi, Psikologi meneliti manusia dari sudut pandang kejiwaan. Dengan demikian, manusia dapat menjadi objek material beberapa cabang ilmu pengetahuan tetapi dari sudut pandang yang berbeda.

Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji manusia sebagai objek material seperti dikemukakan disebut perbedaan objek formal atau perspektif. Sudut pandang yang berbeda dalam mengkaji objek material menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Sudut pandang atau objek formal dalam mengkaji objek material juga disebut metode pendekatan. Dengan bertitik tolak dari uraian di atas dapat diajukan pertanyaan tentang objek formal Ilmu Negara sebagai berikut. Dari sudut pandang apa Ilmu Negara mengkaji negara atau metode pendekatan apa yang dipakai Ilmu Negara dalam mengkaji negara?

Ada 2 (dua) posisi/kedudukan yang dapat diambil seorang peneliti dalam mengkaji suatu objek material yaitu (a) *titik berdiri internal dan (b) titik berdiri eksternal*. Titik berdiri yang berbeda menentukan sudut pandang peneliti dalam mengkaji objek tersebut. Prinsip yang sama juga berlaku dalam Ilmu Negara.

Ilmu Negara dapat meneliti negara sebagai objek material dari 2 (dua) titik berdiri yang berbeda yakni (a) titik berdiri internal dan (b) titik berdiri eksternal. Dengan cara yang berbeda tetapi dengan maksud dan tujuan yang sama, Padmo Wahyono mengemukakan komentar bahwa pada dasarnya, ada 2 (dua) sudut pandang (perspektif) dalam membicarakan negara yaitu (a) *mendasarkan manusia dalam masyarakat* dan (b) *mendasarkan manusia di luar masyarakat*.⁵²

Seorang peneliti yang mengkaji negara dalam posisi sebagai bagian dari masyarakat mengandung arti bahwa titik berdiri peneliti tersebut dalam mengkaji negara adalah titik berdiri internal. Sudut pandang yang terbentuk dari titik berdiri internal dalam mengkaji negara adalah sudut pandang Sosiologis.⁵³ Dengan perkataan lain, jika peneliti berada pada posisi sebagai bagian dari masyarakat dalam mengkaji negara, sudut pandang yang dihasilkan adalah sudut pandang sosiologis.

Seorang peneliti yang mengkaji negara dalam posisi atau kedudukan bukan sebagai bagian dari masyarakat (negara) atau berada di luar masyarakat (negara) mengandung arti bahwa titik berdiri peneliti dalam mengkaji negara adalah titik berdiri eksternal. Sudut pandang yang terbentuk dalam mengkaji negara dari titik berdiri

⁵² Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 47.

⁵³ *Ibid.*

eksternal adalah sudut pandang yuridis.⁵⁴ Dengan perkataan lain, dalam mengkaji negara peneliti berada pada posisi bukan bagian dari masyarakat atau berada di luar masyarakat, sudut pandang yang dihasilkan adalah sudut pandang yuridis.

Metode pendekatan Sosiologis dan Yuridis dalam meneliti negara merupakan metode pendekatan yang lazim dalam Ilmu Negara. Metode seperti ini yang dipergunakan Georg Jellinek dan terkenal dengan *Teori Dua Sisi* atau "*Zweiseiten theorie*."⁵⁵ Metode pendekatan lain seperti metode filsafat, budaya juga dapat dipakai sesuai dengan kebutuhan. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut "Menurut hemat kita, tinjauan terhadap negara itu tidak terbatas pada *dua segi saja*, tetapi bisa ditinjau dari banyak segi seperti kebudayaan, agama moral dan sebagainya."⁵⁶

Pandangan tentang berbagai metode pendekatan yang dapat dipakai Ilmu Negara juga dikemukakan Sjachran Basah sebagai berikut ". . . pada umumnya metode-metode penyelidikan yang sering dipakai oleh ilmu negara dan para ahli di lapangan kenegaraan dalam proses penyelidikannya antara lain pada garis-garis besarnya dipergunakan metode-metode penyelidikan sebagai berikut . . ."⁵⁷ Metode-metode pendekatan yang dimaksud Sjachran Basah adalah *metode deduksi, induksi dialektis, filosofis dan metode perbandingan*.⁵⁸ Namun, sesuai dengan kelaziman dalam pengajaran Ilmu Negara,

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 15.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 38.

⁵⁷ Sjachran Basah, *op. cit.*, hlm. 70.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 71-73.

metode pendekatan yang dipakai dalam buku ini adalah metode pendekatan sosiologis dan yuridis seperti dikemukakan Georg Jellinek.

Jika negara dikaji dari sudut pandang Sosiologis, negara diselidiki sebagai fakta kemasyarakatan yakni sebagai organisasi sosial (*bangunan masyarakat*) yang dibentuk anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Ada berbagai macam bentuk organisasi sosial seperti desa, kampung, kekerabatan, marga dan lain-lain. Apa perbedaan negara dengan organisasi sosial tersebut? Negara memiliki persamaan dengan organisasi sosial tersebut yakni sama-sama didirikan oleh sekelompok anggota masyarakat dengan tujuan untuk merealisasikan cita-cita bersama. Akan tetapi, ada perbedaan prinsip antara negara dengan organisasi sosial tersebut. *Pertama*, dari segi kekuasaan, negara memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada kekuasaan organisasi sosial. *Kedua*, sebagai konsekuensi kekuasaan yang lebih tinggi tersebut, negara memiliki kedudukan yang lebih tinggi (agung) daripada organisasi sosial yang lain.

Jika negara dipelajari dari sudut pandang sosiologis yakni sebagai organisasi sosial, pokok bahasan yang dibicarakan tentang negara mencakup beberapa aspek. Beberapa pokok bahasan dari sudut pandang sosiologis adalah sebagai berikut:

1. Teori Sifat dan Hakikat Negara,
2. Teori-teori Pembenaan Hukum Adanya Negara,
3. Teori-teori tentang Terjadinya Negara (Teori Pertumbuhan Negara),
4. Teori tentang Tujuan Negara dan
5. Teori Tipe-tipe Negara.⁵⁹

Jika negara ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara adalah suatu korporasi (badan hukum) yang memiliki hak dan kewajiban seperti subjek hukum manusia. Negara adalah badan hukum publik sama seperti badan hukum privat seperti Perseroan Terbatas

⁵⁹ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 14.

(PT), Yayasan, Koperasi atau Partai Politik. Sebagai badan hukum publik, negara melakukan perbuatan-perbuatan hukum publik seperti membuat peraturan dan keputusan serta perbuatan hukum privat seperti jual beli. Sebagai badan hukum publik, negara dapat melakukan perbuatan hukum yang tidak dapat dilakukan badan hukum privat seperti menjatuhkan hukuman mati. Hal itu hanya dapat dilakukan negara sebagai pelaksana kedaulatan (kekuasaan tertinggi). Perbuatan-perbuatan hukum publik dan privat dilakukan negara melalui organ-organ negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.

Jika negara diselidiki (dikaji) dari sudut pandang yuridis sebagai suatu badan hukum atau korporasi, ada beberapa pokok bahasan mengenai negara yang perlu dibahas.

Pokok-pokok bahasan dari sudut pandang yuridis adalah sebagai berikut:

1. Tata Organisasi Negara yang meliputi:
 - 1.1. Bentuk-bentuk Pemerintahan,
 - 1.2. Bentuk-bentuk Negara,
 - 1.3. Masalah Kedaulatan,
 - 1.4. Unsur-unsur Negara (Wilayah, Rakyat dan Pemerintah) dan
 - 1.5. Masalah Otonomi.
2. Tata Jabatan yang meliputi:
 - 2.1. Tentang Perwakilan,
 - 2.2. Tentang Penggolongan Penduduk,
 - 2.3. Tentang Alat-alat Perlengkapan Negara,
3. Tata Hukum yang terdiri atas :
 - 3.1. Masalah Konstitusi,
 - 3.2. Fungsi-fungsi Negara,
 - 3.3. Hak dan Kewajiban Warga Negara,
 - 3.4. Negara Hukum,
4. Masalah Nilai yang meliputi :
 - 4.1. Bidang Ideologi,
 - 4.2. Bidang Politik,
 - 4.3. Bidang Ekonomi,
 - 4.4. Sosial Budaya,
 - 4.5. Bidang Hankam.⁶⁰

⁶⁰ Padmo Wahyono, 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan' dalam Oetoyo Oesman dan Alfian "Pancasila Sebagai Ideologis Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara," (Jakarta, 1992), hlm. 91-92.

Pokok-pokok bahasan Ilmu Negara berdasarkan sudut pandang sosiologis dan yuridis di atas merupakan garis besar materi pengajaran (*subjek matter*) Ilmu Negara. Pokok bahasan tersebut berfungsi sebagai pedoman dalam mempelajari Ilmu Negara supaya materi Ilmu Negara dapat lebih mudah dipelajari sehingga keseluruhan aspek negara dapat dipahami secara utuh (menyeluruh). Dengan cara demikian diharapkan akan tercapai sasaran yaitu memahami negara secara utuh baik dari sudut pandang sosiologis dan yuridis maupun sudut pandang filsafat, budaya, sejarah dan lain-lain.

H.Hubungan Tinjauan Sosiologis dengan Tinjauan Yuridis Dalam Mengkaji Negara

Apa hubungan tinjauan sosiologis dengan tinjauan yuridis? Kedua metode pendekatan mempunyai hubungan erat. Metode sosiologis dan yuridis saling melengkapi untuk membentuk pemahaman yang utuh mengenai negara sebagai kesatuan dan struktur negara. Tinjauan sosiologis adalah titik tolak dalam mengkaji negara sebagai kenyataan (fakta kemasyarakatan). Tinjauan sosiologis menghasilkan pemahaman berbagai hal mendasar tentang negara sebagai kesatuan yang utuh yakni tentang (a) sifat dan hakikat negara, (b) teori dasar pembentuk adanya negara, (c) teori pertumbuhan negara dan (d) teori tujuan negara. Keempat hal di atas menentukan pemahaman tentang konsepsi negara sebagai suatu bentuk organisasi (paguyuban) dari suatu himpunan anggota masyarakat. Perbedaan pemahaman mengenai keempat hal tersebut mengakibatkan perbedaan pandangan dalam memandang negara sebagai organisasi dari anggota masyarakat.

Tinjauan sosiologis tentang negara dengan unsur-unsur seperti di atas membentuk suatu teori bernegara. Teori bernegara adalah teori yang memberikan penjelasan tentang pengorganisasian negara sebagai wadah bagi suatu paguyuban dalam mengorganisasikan

dirinya dalam suatu negara. Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa teori bernegara membicarakan negara sebagai bentuk berorganisasi dari suatu bangsa (paguyuban bangsa) termasuk hubungan antara individu dan negara tempat penjelmaan paguyuban bangsa tersebut.⁶¹ Menurut Padmo Wahyono, teori bernegara mencakup berbagai hal mendasar mengenai negara yaitu pengertian sifat hakikat negara, teori pembenaran adanya negara, teori terjadinya negara dan teori tujuan negara.⁶²

Pengertian di atas dapat lebih jelas dipaparkan dalam penjelasan berikut. Seseorang atau suatu bangsa dapat ditanyakan pandangannya mengenai sifat dan hakikat negara, pembenaran adanya negara, terjadinya negara dan tujuan negara, Jawaban orang atau bangsa tersebut menggambarkan pemahaman orang tersebut mengenai teori bernegara. Misalnya, seseorang dapat mengemukakan bahwa sifat hakikat negara adalah alat untuk mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Pandangan seperti di atas berpengaruh terhadap pandangannya mengenai pembenaran adanya negara, terjadinya negara dan tujuan negara.

Jika negara dipandang sebagai alat untuk mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat, pandangan tersebut mengandung makna secara implisit bahwa pembentukan negara dilakukan demi kepentingan bersama. Teori dasar pembenaran adanya negara yang sesuai dengan pandangan di atas adalah teori perjanjian sosial atau kontrak sosial. Teori tujuan negara yang sesuai dengan teori perjanjian masyarakat (kontrak sosial) sebagai teori dasar pembenaran adanya negara

⁶¹ Abdul Hamid Saleh Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi, Jakarta, 1990), hlm. 87-88.

⁶² Padmo Wahyono, 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan' dalam Oetoyo Oesman dan Alfian "Pancasila Sebagai Ideologis Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara," *op. cit.*, hlm. 90-91.

adalah teori negara kesejahteraan. Dengan perkataan lain, jawaban atas pertanyaan tentang sifat dan hakikat negara dan berbagai aspek mengenai negara dari sudut pandang sosiologis adalah perspektif untuk membentuk teori bernegara dari suatu bangsa.

Teori bernegara sebagai produk tinjauan sosiologis menentukan perspektif pemahaman yuridis. Tinjauan tentang negara dari perspektif yuridis menghasilkan pemahaman struktur negara. Dengan perkataan lain, teori bernegara sebagai hasil tinjauan sosiologis menentukan hasil tinjauan dari perspektif yuridis mengenai struktur negara. Dari uraian di atas jelas, pemahaman tentang negara dari sudut pandang sosiologis menentukan pemahaman tentang negara dari sudut pandang yuridis.

Analisis teoretis mengenai struktur negara dari perspektif yuridis meliputi berbagai aspek mengenai negara seperti bentuk negara dan bentuk pemerintahan, unsur-unsur negara dan lain-lain. Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Apabila negara kita analisa dari segi strukturnya, maka analisa yang dapat kita lakukan antara lain yang terpenting ialah unsur-unsur negara, kekuasaan tertinggi di dalam negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, hubungan pemerintah pusat dan daerah (otonomi), sendi-sendi pemerintahan, perwakilan, alat perlengkapan negara, konstitusi, fungsi kenegaraan dan kerjasama antar negara.”⁶³

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa pokok-pokok pendirian mengenai negara dari sudut pandang sosiologis kemudian dijabarkan dalam pokok-pokok pendirian tentang struktur negara dari sudut pandang yuridis. Dalam konteks Indonesia, teori bernegara Indonesia adalah pedoman dalam membentuk teori tentang struktur ketatanegaraan Indonesia. Pembahasan tentang struktur negara adalah

⁶³ *Ibid.*

bidang ketatanegaraan (dalam arti sempit).”⁶⁴ Dalam hubungan dengan struktur negara sebagai hasil tinjauan yuridis, Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut:

“Apabila negara kita analisa dalam strukturnya, maka analisa yang dapat kita lakukan antara lain yang terpenting ialah: unsur-unsur negara, kekuasaan tertinggi di dalam negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, hubungan pusat dan daerah (otonomi) atau sendi-sendi pemerintahan, perwakilan, alat perlengkapan negara, konstitusi, fungsi kenegaraan dan kerja sama antara negara.”⁶⁵

Struktur negara yang dihasilkan berdasarkan tinjauan yuridis sebagaimana dikemukakan di atas dituangkan dan diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas dapat dengan mudah dipahami hubungan hasil tinjauan Ilmu Negara dari perspektif sosiologis dan yuridis dengan konstitusi atau undang-undang dasar.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

BAB II

PENGERTIAN DAN SIFAT HAKIKAT NEGARA

A. Pengertian dan Sifat Hakikat Negara

Topik tentang pengertian dan sifat hakikat negara adalah salah satu pokok bahasan Ilmu Negara dari sudut pandang sosiologis. Dalam topik ini dibicarakan sifat hakikat negara sebagai bagian paling dalam dari negara. Apa pengertian yang terkandung dalam konsepsi negara? Sebelum mengulas pengertian *konsepsi negara* terlebih dahulu dibicarakan makna konsep *pengertian*. Apa yang dimaksud dengan *pengertian*?

Salah satu metode yang dapat dipakai untuk memahami konsep *pengertian* adalah metode pendekatan linguistik khususnya pendekatan semantik.⁶⁶ Istilah *pengertian* berasal dari kata *erti* atau *arti*. Dari kata *erti* dapat dibentuk kata *mengerti*; *mengertikan* atau *pengertian* dengan makna masing-masing. Di lain pihak, kata *arti* mengandung pengertian *sebagai maksud yang terkandung* (dalam perkataan dan kalimat) atau *makna* atau *guna*. Dari kata *arti* dapat dibentuk kata *berarti*, *mengartikan* dan *pengertian* dengan makna masing-masing. Pengertian mengandung arti *sebagai gambaran atau pengetahuan tentang sesuatu di dalam pikiran* atau mengandung arti *pemahaman*. Ada istilah lain yang sepadan dengan istilah pengertian yaitu *konsep*. Salah satu pengertian *konsep* adalah *idea* atau *pengertian yang diabstraksikan dari peristiwa konkret*.

Jika bertitik tolak dari makna istilah *pengertian* di atas dapat dikemukakan bahwa upaya untuk memahami makna istilah *negara* adalah upaya untuk mengungkap makna konsep *negara* atau upaya untuk menambah pengetahuan tentang negara sebagai konsep

⁶⁶ Abdul Chaer, *Linguistik Umum*, (Bandung, 2003), hlm. 285.

ilmu pengetahuan. Ada beberapa metode untuk memahami konsep negara. *Pertama*, metode pendekatan berdasarkan doktrin para pakar. *Kedua*, metode pendekatan linguistik atau metode pendekatan bahasa khususnya metode pendekatan semantik.

Metode pendekatan doktriner adalah metode pendekatan yang bertujuan untuk memahami konsep negara dengan bertitik tolak dari definisi para pakar. Dari definisi pakar dapat diketahui berbagai aspek negara karena setiap definisi biasanya bertitik tolak dari suatu perspektif sehingga dari berbagai definisi dapat diketahui berbagai aspek negara. Metode pendekatan linguistik adalah metode pendekatan yang bertujuan untuk memahami konsep negara dengan cara membahas konsep-konsep negara. Setiap bangsa menggambarkan negara dengan istilah yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama yakni untuk menyebut negara.

Ada berbagai macam istilah mengenai negara dalam literatur dengan pengertian yang sangat berbeda. Namun, secara lambat laun berkembang suatu istilah yang secara umum dapat diterima sebagai istilah yang tepat untuk menggambarkan pengertian sifat hakikat negara. Sekarang, istilah yang dipergunakan sudah seragam yakni istilah *state* atau *staats* yang pengertiannya menunjuk pada sifat hakikat negara sebagai suatu organisasi dari suatu paguyuban masyarakat atau sebagai organisasi dari suatu kelompok anggota masyarakat.

Pada zaman dahulu, untuk menggambarkan suatu bentuk kehidupan bersama manusia yang berkembang pada Yunani Kuno, bangsa Yunani memakai istilah *Polis* (*city-state*) yang dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi *negara-kota*. Bangsa Romawi memakai istilah *imperium*. Istilah *Imperium* tidak mengandung makna yang sama dengan *polis* pada zaman Yunani Kuno. Istilah *Imperium* juga tidak mengandung

pengertian sebagai organisasi dari suatu bentuk kehidupan bersama manusia. Secara harfiah, *imperium* adalah istilah yang mengandung pengertian sebagai pusat kekuasaan yang menunjuk pada pribadi penguasa. Pada abad pertengahan, ada beberapa istilah yang dikenal untuk menyebut negara adalah yaitu *civitas* atau *la stato*. Istilah *civitas* tidak mengandung pengertian yang mirip dengan pengertian *polis* ataupun *imperium*. Istilah *civitas* juga tidak mengandung pengertian yang sama dengan *state* zaman moderen. Makna harfiah *civitas* adalah anggota (warga). Istilah *la stato* tidak mengandung pengertian sebagai organisasi paguyuban sekelompok anggota masyarakat karena makna harfiahnya adalah *status* (warga). Pada zaman moderen, istilah yang dikenal adalah istilah *staats* atau *state* sebagai pengembangan istilah *la stato* dari Abad Pertengahan. Dengan perkataan lain, istilah *la stato* diadaptasikan dalam bahasa Jerman (*Staat*), Belanda (*Staats*) dan Inggris (*state*) dengan makna yang sudah baku.

B. Metode Pendekatan Doktriner Dalam Memahami Konsep Negara

Salah seorang pakar Ilmu Kenegaraan yaitu Nasroen misalnya komentar mengenai pengertian negara dari sudut pandang sosiologis sebagai berikut “Menurut pendapat saya, tidak dapat disangkal bahwa negara itu suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu harus juga ditinjau secara sosiologis agar sesuatunya dapat jelas dan dipahami.”⁶⁷ Definisi ini sangat sederhana karena yang dapat diketahui dari definisi tersebut yaitu bahwa negara adalah suatu bentuk pergaulan hidup manusia. Akan tetapi, makna istilah *bentuk pergaulan hidup* belum jelas sehingga istilah tersebut masih perlu dijelaskan. Bentuk pergaulan hidup manusia beraneka ragam. Ada bentuk pergaulan

⁶⁷ Nasroen, *Asal Mula Negara* (Jakarta, 1986), hlm. 9.

hidup yang disebut *paguyuban* dan *pertembayan*. Apakah negara termasuk *paguyuban* atau *pertembayan* atau kombinasi dari keduanya?

Negara sebagai suatu pergaulan hidup baik sebagai suatu paguyuban, pertembayan atau kombinasi dari keduanya adalah suatu organisasi yang secara sengaja dibentuk oleh sekelompok anggota masyarakat demi mencapai tujuan bersama. Sifat hakikat negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup tanpa memandang bentuknya adalah suatu organisasi. Sifat hakikat negara sebagai suatu organisasi melekat pada pengertian konsep negara pada zaman sekarang. Usep Ranawijaya mengemukakan sebagai berikut “Sifat pertama yang paling menonjol dari suatu negara adalah sifat sebagai organisasi yaitu suatu bentuk kerja sama antarmanusia untuk mencapai tujuan tertentu.”⁶⁸

Ada berbagai macam bentuk pergaulan hidup manusia dengan sifat hakikat sebagai suatu organisasi dengan nama yang berbeda-beda. Ada bentuk pergaulan hidup yang disebut *dusun*, *desa*, *kampung*, *gampong*, *huta*, *kota*, *kabupaten*, *provinsi* dan sebagainya. Apa perbedaan yang prinsip antara ciri-ciri negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup dengan ciri-ciri bentuk pergaulan hidup yang lain seperti *dusun*, *desa*, *kampung*, *gampong*, *huta* dan lain-lain?

Sebagai suatu bentuk pergaulan hidup, negara memiliki ciri-ciri khusus yang berbeda dari *dusun*, *desa*, *kampung*, *gampong* atau *huta*. Negara adalah bentuk pergaulan hidup yang lebih tinggi sifatnya. Nasroen mengemukakan sebagai berikut “Negara itu bukanlah suatu pergaulan hidup biasa, tetapi suatu bentuk pergaulan hidup yang khusus dan kekhususannya terletak pada syarat-syarat tertentu yaitu rakyat, daerah dan pemerintah tertentu yang harus dipenuhi oleh pergaulan hidup itu agar dapat dinamakan

⁶⁸ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya* (Jakarta, 1982), hlm. 173.

negara.”⁶⁹ Menurut Nasroen, perbedaan negara dengan *desa*, *kampung*, *gampong* atau *huta* terletak pada syarat-syarat pembentuk negara. Perbedaan syarat-syarat formal pembentukan negara dengan *desa*, *kampung*, *gampong* atau *huta* membuat Nasroen menarik suatu kesimpulan mengenai ciri-ciri khusus negara sebagai berikut “. . . negara itu adalah suatu bentuk pergaulan hidup yang bertingkat tinggi”⁷⁰

Secara formal tidak ada perbedaan prinsip mengenai unsur formal pembentuk negara dengan unsur formal pembentuk dusun, desa atau kampung. Pembentukan *dusun*, *desa*, *kampung*, *gampong* atau *huta* juga harus memenuhi unsur-unsur formal seperti wilayah, rakyat dan pemerintah desa. Unsur-unsur formal pembentuk negara seperti dikemukakan Nasroen bukan unsur hakiki yang membedakan negara dengan *dusun*, *desa* ataupun *kampung*. Ada ciri negara yang paling penting tetapi tidak disinggung Nasroen yakni *kekuasaan yang bersifat memaksa secara sah oleh hukum*. Unsur kekuasaan yang bersifat memaksa secara sah merupakan ciri negara yang paling penting.

Mac Iver mengemukakan definisi negara sebagai berikut “The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order.”⁷¹ (Negara adalah asosiasi yang bertindak melalui hukum seperti yang diumumkan oleh pemerintah yang diberi kekuasaan memaksa untuk mencapai tujuan memelihara kondisi eksternal ketertiban dalam suatu masyarakat yang dibatasi secara territorial.)” Definisi di atas lebih lengkap daripada definisi Nasroen. Ada

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 51.

⁷¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 55.

beberapa aspek negara yang dapat diketahui dari definisi tersebut. *Pertama*, negara adalah organisasi dari sekelompok orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah (teritorial). *Kedua*, sebagai suatu asosiasi, negara bertindak berdasarkan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah. *Ketiga*, negara berfungsi sebagai pemelihara ketertiban eksternal. *Keempat*, untuk memelihara ketertiban eksternal tersebut, negara dianugerahi atau diberi kekuasaan yang bersifat memaksa oleh undang-undang.

Aspek terpenting dari keempat unsur negara yang disebut dalam definisi Mac Iver di atas adalah kekuasaan yang bersifat memaksa. Bukti betapa penting unsur kekuasaan memaksa yang berlaku secara sah sebagai unsur esensial negara dikemukakan oleh Kranenburg. Kranenburg mengemukakan sebagai berikut “Negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa.”⁷² Logemann juga mengemukakan sebagai berikut “Negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa.”⁷³

Logemann dan Kranenburg bersepakat tentang sifat dan hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan. Akan tetapi, dalam hal pembentukan negara dan bangsa, kedua pakar mengambil posisi yang berbeda. Menurut Kranenburg, negara diciptakan oleh bangsa. Bangsa lebih dahulu terbentuk daripada negara. Menurut Logemann, negara lebih dahulu terbentuk daripada bangsa. negara yang membentuk bangsa.

Sifat hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan seperti dikemukakan Kranenburg dan Logemann menggambarkan pemahaman bahwa kekuasaan negara

⁷² Soehino, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 142.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 143.

merupakan kekuasaan yang diorganisir oleh sekelompok orang yang disebut bangsa. Pengorganisasian kekuasaan dilakukan secara sadar untuk mencapai suatu maksud dan tujuan tertentu. Ada berbagai macam tujuan yang hendak dicapai seperti untuk memelihara ketertiban, keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan bangsa dan sebagainya. Kesimpulan seperti itu selaras dengan pendapat beberapa pakar mengenai definisi negara yang dikemukakan dalam uraian berikut.

Hood Philips, Paul Jackson dan Patricia Leopold mengemukakan negara sebagai “An independent political society occupying a defined territory, the members of which are united together for the purpose of resisting external force and the preservation of internal order.”⁷⁴ (Masyarakat politik yang merdeka yang menduduki suatu wilayah tertentu yang anggota-anggotanya bergabung bersama untuk tujuan menolak kekuatan luar dan untuk pemeliharaan ketertiban internal).” Sesuai dengan pendapat di atas, pengorganisasian kekuasaan negara oleh suatu bangsa dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan kepentingan bersama. Dengan demikian, penggunaan kekuasaan negara di luar tujuan negara adalah suatu bentuk penyalahgunaan kekuasaan negara.

Jika unsur kekuasaan yang bersifat memaksa dipakai sebagai patokan untuk merumuskan sifat hakikat negara masih ada kelemahan. Unsur kekuasaan yang bersifat memaksa tidak hanya ada pada negara tetapi juga *dusun, desa, kampung, huta, gampong* meskipun secara terbatas. Secara konkrit, unsur kekuasaan yang memaksa tampak dalam tindakan paksa fisik yang dilakukan *dusun, desa, kampong atau huta*, terhadap anggotanya dan orang lain yang melanggar aturan desa. Namun, jika bertitik tolak dari unsur kekuasaan memaksa, perbedaan negara dengan *dusun, desa, kampung, huta*

⁷⁴ O. Hood Phillips, Paul Jackson and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law* (London, 2001), hlm. 4.

sebagai suatu bentuk pergaulan hidup manusia masih belum tampak dengan jelas. Untuk itu, masih perlu dibicarakan definisi lain supaya perbedaan negara dengan bentuk-bentuk pergaulan hidup manusia yang lain seperti *desa atau huta*, dapat diketahui dengan jelas.

Ciri yang dapat membedakan negara dengan bentuk-bentuk pergaulan hidup yang lain seperti *dusun* atau *desa* adalah aspek monopoli kekuasaan. Monopoli kekuasaan merupakan hak istimewa negara yang tidak dimiliki desa atau kampung. Max Weber mengemukakan definisi negara sebagai berikut “The state is human society that (successfully) claims monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.”⁷⁵ (Negara adalah masyarakat manusia yang memiliki monopoli penggunaan paksaan fisik yang sah dalam suatu wilayah tertentu.”

Unsur negara yang menonjol dalam definisi Max Weber di atas adalah *monopoli penggunaan kekuasaan memaksa yang sah*. Aspek monopoli kekuasaan yang memaksa tidak dimiliki bentuk pergaulan hidup yang lain. Meskipun bentuk pergaulan hidup yang lain memiliki kekuasaan yang memaksa tetapi kekuasaan tersebut tidak bersifat monopoli. Aspek monopoli kekuasaan yang memaksa secara sah adalah ciri yang membedakan negara dengan *dusun, desa, kampung, huta, gampong* dan sebagainya. Bintan R. Saragih juga mengemukakan komentar bahwa monopoli kekuasaan sebagai sifat khusus negara. Bintan R. Saragih mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Sebagai organisasi di dalam masyarakat ia (maksudnya negara - - - pen.) dibedakan daripada organisasi-organisasi lainnya karena negara mempunyai sifat-sifat yang khusus. Kekhususannya terletak pada monopoli dari kekuasaan jasmaniah yang tidak dimiliki oleh organisasi-organisasi lainnya seperti gereja, partai, perserikatan-perserikatan lainnya.”⁷⁶

⁷⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 2006), hlm. 39-40.

⁷⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 56.

Dusun, desa, kampung, huta, gampong memiliki kekuasaan memaksa yang berlaku sah dalam wilayah masing-masing tetapi bukan kekuasaan yang bersifat monopoli. Kekuasaan *dusun, desa, kampung, huta, gampong* harus tunduk kepada kekuasaan negara. Sekalipun *dusun, desa, kampung, huta, gampong* memiliki kekuasaan memaksa yang sah dan berlaku dalam wilayahnya tetapi bukan bersifat monopoli karena ada kekuasaan yang lebih tinggi yaitu kekuasaan negara. Kekuasaan *dusun, desa, kampung, gampong* atau *huta* harus tunduk kepada kekuasaan negara karena kedudukan kekuasaan *desa, huta atau gampong* lebih rendah. Dengan perkataan lain, negara memiliki kedaulatan atas *desa, gampong* atau *huta*. Bukti monopoli kekuasaan negara atas *dusun, desa, kampung, gampong, huta* terbukti dari kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk negara. Untuk menunjukkan perbedaan tersebut, Bintan R. Saragih mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Contoh dari monopoli itu adalah bahwa negara dapat menjatuhkan hukuman kepada setiap warga negaranya yang melanggar peraturan. Dan apabila perlu negara dapat menjatuhkan hukuman mati. Selain itu, negara dapat mewajibkan warga negaranya untuk mengangkat senjata kalau negeri itu diserang musuh. Kewajiban ini berlaku juga bagi warga negara yang berada di luar negeri. Juga negara dapat memungut pajak dan menentukan uang yang berlaku di dalam wilayahnya.”⁷⁷

Monopoli kekuasaan yang memaksa dan sah oleh negara sekaligus membuat kedudukan negara lebih tinggi daripada kedudukan *desa, huta, kampong, gampong* dan sebagainya. Untuk menggambarkan perbedaan kedudukan negara tersebut, Harold J. Lasky mengemukakan pendapat mengenai negara sebagai berikut:

“The state is a society which integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which part of the society.”⁷⁸ (Negara adalah

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 39-40.

suatu masyarakat yang terintegrasi berdasarkan pemilikan kewenangan memaksa yang sah yang berkedudukan lebih tinggi atas setiap individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat tersebut).”

Kekuasaan negara dipakai untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang mendirikan negara. Kekuasaan negara tidak boleh dipakai untuk kepentingan golongan penguasa ataupun sekelompok. Bahkan, kekuasaan yang dimiliki negara tidak boleh dipakai penguasa dengan alasan untuk kepentingan negara padahal untuk kepentingan pribadi. Demikian juga kekuasaan negara tidak dapat dipakai dengan alasan kepentingan negara tetapi dengan cara-cara yang melanggar prinsip-prinsip dasar kehidupan bersama yang sudah disepakati sebagai fondasi kehidupan bernegara. Jika negara bertindak untuk kepentingan penguasa atau sekelompok, hal itu merupakan penyimpangan dari sifat hakikat negara sebagai alat bangsa untuk menyelenggarakan kepentingan bersama. Setiap tindakan penguasa yang dilakukan atas nama kekuasaan negara harus dapat dibuktikan memang dilakukan semata-mata untuk dan demi kepentingan bersama bangsa. Dalam hal ini, kepentingan bangsa harus dipahami sebagai lebih utama daripada jenis kepentingan lain seperti kepentingan negara, penguasa ataupun kepentingan golongan. Bahkan, sesungguhnya negara tidak boleh memiliki kepentingan sehingga pemakaian istilah *demi kepentingan negara* adalah sesuatu hal yang salah secara konseptual. Roger L. Soltau misalnya mengemukakan sebagai berikut “The state is agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of community.”⁷⁹ (Negara adalah alat atau kewenangan untuk mengelola atau mengendalikan masalah-masalah umum atas nama dan di dalam nama masyarakat).

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 39.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat dirumuskan beberapa kesimpulan mengenai sifat hakikat negara yang memiliki monopoli kekuasaan dan kedudukan yang lebih tinggi daripada individu, kelompok dan organisasi sosial yang lain dan selalu bertindak untuk dan demi kepentingan bersama. Ciri-ciri sifat hakikat negara tersebut adalah sebagai berikut (1) memiliki monopoli kekuasaan, (2) memiliki kekuasaan yang bersifat memaksa secara sah, (3) bertindak untuk dan atas nama masyarakat dan (4) memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada individu atau bentuk pergaulan hidup lain. Sifat dan hakikat negara seperti dikemukakan di atas sama dengan pandangan Miriam Budiardjo mengenai sifat hakikat negara yakni memiliki sifat yang (1) memaksa, (2) memonopoli dan (3) mencakup semua.⁸⁰

C. Metode Pendekatan Terminologis Dalam Memahami Konsep Negara

Ada berbagai istilah yang dipakai oleh berbagai bangsa untuk menyebut negara seperti *polis* yang dipakai bangsa Yunani, istilah *imperium* dan *republic* yang dipakai bangsa Romawi. Istilah *la stato*, *civitas*, *land*, *rich* ataupun *rijk* dipakai bangsa Eropa pada Abad Pertengahan. Tiap bangsa memakai istilah yang berbeda-beda untuk menyebut negara sesuai dengan zamannya. Perbedaan istilah terjadi karena berbagai macam faktor seperti situasi dan kondisi suatu bangsa, bahasa atau tujuan yang berbeda-beda. Bintan R. Saragih misalnya mengemukakan sebagai berikut:

“Dalam sejarah ketatanegaraan, pengertian-pengertian tentang negara senantiasa berubah-ubah. Hal ini disebabkan oleh karena pengertian-pengertian itu dilahirkan menurut panggilan jamannya dan juga karena alam pikiran dari penciptanya tidak bebas dari kenyataan-kenyataan yang hidup di sekitarnya. Kenyataan-kenyataan itu bisa berupa agama, aliran-aliran atau paham-paham

⁸⁰ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 40-41.

lainnya yang mempengaruhi manusia dalam pandangan hidupnya. Dari pandangan hidupnya itu muncul pengertian-pengertian tentang negara.”⁸¹

Istilah-istilah yang berbeda dapat dibaca dalam berbagai literatur (kepuustakaan) Ilmu Negara, Teori Politik atau Filsafat Politik. Literatur tersebut merupakan catatan sejarah yang mencatat berbagai macam istilah yang dipakai untuk menyebut negara sepanjang sejarah peradaban manusia. Istilah yang dipergunakan untuk menyebut negara tersebut adalah *polis (city state)*, *country (country state)*, *civitas/civiteit*, *rich* atau *reich*, *la stato*, *staat*, *state*, *desh*, *land* dan sebagainya.⁸² Istilah-istilah tersebut mengandung pengertian atau makna harfiah yang berbeda. Namun, makna konseptualnya memiliki persamaan yaitu hendak menggambarkan suatu bentuk pergaulan hidup manusia yang sekarang disebut negara.

Polis adalah istilah paling tua dan dipakai pada jaman Yunani Kuno. Istilah *state* adalah istilah yang paling muda yang diadopsi dari istilah *la stato* dari zaman pertengahan. Istilah *polis (city state)*, *republik*, *imperium*, *la stato*, *staat*, *state*, *country (country state)*, *civitas/civiteit*, *rich* atau *reich*, *desh*, atau *land* dipakai untuk menggambarkan suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang satu sama lain memiliki perbedaan. Pada zaman sekarang sudah tercapai keseragaman istilah yang dipakai untuk menyebut negara yakni *staat*, *staats* ataupun *state*. Pembahasan mengenai sifat hakikat negara yang bertitik tolak dari istilah (*term*) mengenai negara tersebut tidak terlepas dari tinjauan yang memakai metode pendekatan historis.⁸³

⁸¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 45.

⁸² Hendra Nurtjahyo. *op. cit.*, hlm. 10-11.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 11.

Secara harfiah, *Polis* diterjemahkan sebagai *Negara Kota* atau *City State*.⁸⁴ *Polis* (*city state*) atau *negara kota* adalah suatu bentuk persekutuan hidup yang sifat hakikatnya sama dengan negara zaman sekarang. Ada beberapa *Polis* (*Negara Kota*) yang bersifat mandiri pada zaman Yunani Kuno tetapi yang paling terkenal adalah *Athena* dan *Sparta*. *Athena* adalah *polis* (negara kota) yang bersifat demokratis dan mempraktekkan demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal yang berbeda dengan *Athena* terdapat pada *polis* *Sparta* karena pemerintahan *Sparta* bersifat otoriter. Wilayah *polis* tidak lebih luas daripada wilayah sebuah kota jaman sekarang. David Held memaparkan gambaran *polis* sebagai berikut “Menurut cerita biasanya para penduduk kota kecil ini hidup di kota yang dikelilingi tembok dan bekerja mengolah tanah di luar tembok setiap hari sampai malam. Meski begitu, biasanya wilayah kota ini juga mencakup daerah pedesaan yang didiami para petani dan lahan pertanian mereka.”⁸⁵

Lembaga-lembaga politik (lembaga-lembaga kenegaraan) *polis* juga masih sederhana. Dalam *polis* *Athena* ada 3 (tiga) lembaga politik.⁸⁶ Organ negara yang tertinggi ialah *Sidang Ekklesia*.⁸⁷ *Sidang Ekklesia* merupakan lembaga berdaulat yang bersifat *Majelis* (*Assembly*).⁸⁸ *Majelis* ini rapat 40 (empat puluh) kali setiap tahun. Sidang rutin dilaksanakan 10 (sepuluh) kali setahun dan sidang luar biasa sesuai dengan

⁸⁴ David Held, *Models of Democracy* terjemahan Abdul Haris, *Model-model Demokrasi* (Jakarta, 2006), hlm. 3.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ J.H. Rapaar, *Filsafat Politik Plato* (Jakarta, 1988), hlm. 28.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ David Held, *op. cit.*

kebutuhan.⁸⁹ *Sidang Ekklesia* wajib dihadiri segenap pria Athena berusia 20 (dua puluh tahun) ke atas. Jumlah minimal korum *Sidang Ekklesia* adalah 6000 (enam ribu) orang. *Sidang Majelis* sebagai lembaga berdaulat mempunyai tugas-tugas penting. Menurut David Held ruang lingkup tugas *Ekklesia* atau *Sidang Majelis* adalah sebagai berikut:

“Semua persoalan besar seperti kerangka kerja hukum untuk pemeliharaan tatanan publik, finansial dan pajak langsung. Pengasingan dan urusan luar negeri (termasuk menilai performa militer dan angkatan laut, membentuk persekutuan, deklarasi perang, deklarasi perdamaian) akan dibahas dan diputuskan para warga dalam *Majelis*. *Majelis* memutuskan komitmen politik dari negara Athena.”⁹⁰

Selain *Ekklesia*, ada lembaga *Dewan Lima Ratus (Boule)* sebagai badan penyelenggara pemerintahan Athena.⁹¹ *Dewan Lima Ratus* merupakan institusi berbentuk Dewan (*Council*). Jumlah anggota *Council* sebanyak 500 (lima ratus) orang sehingga disebut Dewan Lima Ratus. *Council* bertanggung jawab mengorganisir dan mengajukan keputusan-keputusan untuk kepentingan publik.⁹² J.H. Rapar menggambarkan fungsi Dewan Lima Ratus sebagai berikut “Dapatlah dikatakan bahwa *Dewan Lima Ratus* adalah mandataris *Sidang Ekklesia* karena ia adalah pelaksana dari segala ketetapan dan keputusan *Sidang Ekklesia*.”⁹³

Dewan Lima Ratus dengan 500 (lima ratus) orang anggota merupakan lembaga besar sehingga tidak dapat secara langsung menangani urusan pemerintahan rutin. *Dewan Lima Ratus* membentuk badan pekerja harian yang berbentuk subkomite. Dewan Lima

⁸⁹ J.H. Rapar, *op. cit.*

⁹⁰ David Held, *op. cit.*

⁹¹ J.H. Rapar, *op. cit.*

⁹² David Held, *op. cit.*

⁹³ J.H. Rapar, *op. cit.*

Ratus dibagi menjadi 10 (sepuluh) sub-komite dengan anggota masing-masing 50 (lima puluh) orang. Masa tugas masing-masing subkomite adalah sepersepuluh masa bakti *Dewan Lima Ratus*.⁹⁴ Masing-masing subkomite mendapat giliran untuk melakukan kontrol atas pemerintahan sehari-hari. Dari 50 (lima puluh) anggota subkomite dipilih seorang ketua yang disebut presiden. Di Athena, badan ini merupakan suatu komite yang disebut *Prytaneis*. Anggota *Prytaneis* 50 (lima puluh) orang yang dipilih dari setiap suku untuk suatu masa jabatan. Masa jabatan digilir secara merata di antara kesepuluh suku ditambah masing-masing satu orang dari sembilan suku yang tidak bertugas.⁹⁵

Lembaga politik ketiga adalah mahkamah atau pengadilan. Dalam mahkamah atau pengadilan, rakyat berkedudukan sebagai juri. Lembaga politik ini penting karena memegang kekuasaan yang besar. J.H. Rapar mengemukakan tugas dan wewenang mahkamah tersebut dengan komentar sebagai berikut :

“Badan itulah yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukuman dan keputusan pengadilan. Badan ini memiliki kekuasaan yang lebih besar dari kekuasaan yudikatif karena ia dapat menolak keputusan dari *Dewan Lima Ratus* yang merupakan badan eksekutif. Bahkan, ia juga dapat membatalkan keputusan dan ketetapan *Sidang Ekklesia* yang merupakan badan legislatif apabila mahkamah itu menemukan dan dapat membuktikan bahwa keputusan dan ketetapan ditolaknya itu bertentangan dengan UUD.”⁹⁶

Pada jaman Romawi, istilah *polis* tidak lazim dipakai. Istilah yang lazim dipakai bangsa Romawi adalah *Civitas*.⁹⁷ Makna konseptual istilah *Civitas* bukan organisasi melainkan *anggota masyarakat*. Istilah *civitas* menunjuk pada sifat keanggotaan warga

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 29.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.* hlm. 49.

negara. Istilah *civitas* tidak tepat dipakai untuk menggambarkan suatu bentuk kehidupan bersama manusia yang zaman sekarang disebut negara. Jika hendak dikemukakan dengan cara lain yakni bahwa istilah *civitas* tidak dapat dipakai sebagai titik tolak untuk menggambarkan bentuk kehidupan bernegara yang berlangsung pada zaman Romawi Kuno. Dengan demikian, konsepsi *civitas* yang mengandung pengertian sebagai anggota masyarakat atau warga jelas mengandung pengertian yang sangat berbeda dari istilah negara yang mengandung pengertian konotatif sebagai organisasi.

Istilah lain yang terkenal pada zaman Romawi adalah *Res Publica*.⁹⁸ Makna konseptual yang terkandung dalam istilah *Res Publica* sama sekali tidak ada kaitannya dengan pengertian organisasi dari suatu paguyuban manusia. Istilah *respublica* berasal dari kata *Res* yang mengandung arti *sesuatu yang menjadi milik (kepunyaan)* sedangkan istilah *Publica* mengandung arti sebagai *publik* atau *rakyat (masyarakat)*. Dengan demikian, secara harfiah, istilah *Res Republica* mengandung arti sebagai sesuatu hal yang menjadi milik atau kepunyaan publik (rakyat). Atas dasar pengertian demikian, Padmo Wahyono mengemukakan komentar bahwa istilah *Res Publica* lebih tepat dipakai untuk menggambarkan kedaulatan rakyat.⁹⁹

Komentar Padmo Wahyono dapat dipahami dan diterima kebenarannya. Istilah *Res Publika* memang tidak mengandung makna yang menyentuh sifat dan hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan paguyuban manusia. Istilah *Res Publika* lebih dekat dengan pengertian substansi kekuasaan yang melekat pada rakyat (umum). Oleh karena itu, Padmo Wahyono menyimpulkan bahwa pengertian *respublica* sebagai kedaulatan rakyat.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

Dari istilah *Res Publica* lahir istilah *Republik* yang mengandung arti *kepentingan umum*. Istilah *republik* pada zaman sekarang dipakai untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan. Dengan demikian, istilah *republik* juga tidak dapat dipakai untuk menggambarkan sifat hakikat negara sebagai organisasi paguyuban manusia.

Ada istilah lain yang dikenal pada zaman Romawi yaitu *Res Emperi* atau *Res Imperantes*. Makna konseptual *Res Emperi* atau *Res Imperantes* sama sekali tidak ada kaitan dengan pengertian organisasi paguyuban manusia. Makna harfiah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* bukan menunjuk pada pengertian negara sebagai suatu organisasi. Istilah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* menunjuk pada pengertian pribadi penguasa. Dari istilah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* lahir istilah *imperium* yang menunjuk pada pengertian pusat kekuasaan. Bahkan, dari istilah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* juga lahir istilah *emperor* yang dalam bahasa Inggris mengandung arti yang menunjuk pada sosok penguasa yakni kaisar. Istilah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* lebih tepat dipakai untuk menunjuk pada pribadi raja atau kaisar sebagai pusat kekuasaan negara. Dengan demikian, sama seperti istilah *polis*, *respublica*, atau *civitas*, istilah *Res Emperi* atau *Res Imperantes* juga tidak tepat dipakai sebagai titik tolak untuk menggambarkan dan memahami bentuk organisasi kehidupan bernegara yang berlangsung pada zaman Romawi.

Pada Abad Pertengahan, istilah yang dikenal *Imperium* dengan pengertian sebagaimana dipaparkan di atas. Ada beberapa istilah yang dipakai di Eropa Barat (Jerman dan Italia) dan sekitarnya antara lain *civitas*, *Land* dan *La Stato*. Istilah-istilah tersebut memiliki makna konseptual yang sama berbeda. Dalam perkembangan selanjutnya, istilah *civitas* dan *land* tidak berkembang sehingga lama kelamaan istilah

tersebut tidak dipergunakan. Istilah *la stato* kemudian berkembang dan dipergunakan pada zaman sekarang.

Makna istilah *Land* sama tidak ada kaitan dengan negara sebagai organisasi kekuasaan. Makna harfiah *Land* adalah tanah, negeri atau wilayah. Oleh karena itu, istilah *land* tidak tepat dipakai untuk menyebut negara. Istilah *land* bukan menunjuk pada sifat hakikat negara tetapi pada wilayah negara sebagai suatu unsur konstitutif. Dari kata *Land* lahir istilah *Deutschland* (Jerman), *Nederland* (Belanda), *Ireland* (Irlandia), *Scotland* (Skotlandia), *Switzerland* (Swiss), *England* (Inggris). Namun, sebagaimana dikemukakan, dalam perkembangan berikutnya, istilah *land* tidak dipergunakan. Istilah *state* dipakai secara lebih umum dengan makna konseptual sebagai organisasi kekuasaan.

Istilah *la stato* sebenarnya tidak memiliki makna konseptual sebagai organisasi kekuasaan. Istilah *stato* mengandung arti *status*. Istilah *la stato* diadaptasi ke dalam berbagai bahasa seperti *staat* (Bahasa Belanda dan Jerman), *state* (Bahasa Inggris) dan *Etat* (Bahasa Perancis). Menurut F. Isjwara, istilah *la stato* adalah suatu penemuan baru baik dalam pemakaiannya maupun dalam maknanya.¹⁰⁰ Istilah *la stato* tidak dikenal dalam kepustakaan dan praktik. Istilah *la stato* dipakai Niccolo Machiavelli dalam karyanya yang terkenal *The Prince*. Istilah *la stato* (bahasa Italia) berasal dari istilah *status* atau *statum* (bahasa Latin). F. Isjwara mengemukakan sebagai berikut:

“ . . . kata Latin *status* itu rupa-rupanya semula dipergunakan dalam abad ke-15 dalam laporan-laporan wakil persekutuan Italia yang mula-mula berarti pertama keseluruhan jabatan tetap kemudian (berarti --- pen.) pejabat-pejabat jabatan itu sendiri, penguasa beserta pengikut-pengikut mereka dan lebih luas lagi dalam arti kesatuan wilayah yang dikuasai.”¹⁰¹

¹⁰⁰ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung, 1999), hlm. 91.

¹⁰¹ *Ibid.*

Menurut Isjwara, secara etimologi kata *status* dalam bahasa Latin klasik adalah istilah abstrak yang menunjuk pada suatu keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap.¹⁰² Makna istilah *status* berkembang lebih luas daripada makna harfiahnya. Istilah *status* atau *statum* lazim diterima sebagai *standing* atau *station* (kedudukan) dan dihubungkan dengan kedudukan persekutuan hidup manusia sebagaimana diartikan dalam istilah *status civitatis* atau *status republicae*. Artinya, pada awalnya, istilah *la stato* atau *status* sebenarnya tidak berkaitan dengan negara. Namun, secara perlahan-lahan, istilah *la stato* mengalami perubahan makna yang sangat berbeda daripada makna harfiahnya. Isjwara lebih lanjut mengemukakan komentar bahwa baru pada abad ke-16 istilah *status* dikaitkan dengan negara.¹⁰³

Istilah *la stato* mengalami perkembangan makna baru karena dikaitkan dengan negara. Sekarang, makna *la stato* atau *status* adalah negara lazim dipakai sekarang. Istilah *la stato* diadaptasi ke dalam berbagai macam bahasa dengan pengertian yang dikaitkan dengan negara yakni *Staat* (Belanda dan Jerman), *state* (Bahasa Inggris) dan *Etat* (Bahasa Perancis). Bahkan, dari istilah *state* lahir beberapa istilah yang sama sekali tidak ada kaitan dengan negara seperti *estate* dan *real estate* atau *personal estate* dan juga *estate* dalam arti dewan atau perwakilan golongan sosial. Pada taraf perkembangan terakhir, istilah *state* dikaitkan dengan istilah *nation* sehingga lahir suatu pengertian baru yang disebut *nation-state* (negara bangsa). Istilah *nation-state* mengandung pengertian bahwa bangsa dan negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan kenegaraan pada jaman sekarang.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

BAB III

TEORI-TEORI TENTANG

DASAR PEMBENAR EKSISTENSI (KEBERADAAN) NEGARA

A. Pengantar

Teori-teori Dasar Pembena Eksistensi Negara merupakan pokok bahasan kedua dalam kajian Ilmu Negara dari sudut pandang (perspektif) sosiologis setelah pokok bahasan sifat dan hakikat negara. Teori-teori dasar pembena eksistensi negara adalah teori Ilmu Negara yang bertujuan memberikan penjelasan rasional dan dogmatis mengenai dasar pembena eksistensi (keberadaan) negara sebagai suatu organisasi kekuasaan atau sebagai suatu bentuk pergaulan hidup manusia.

Pertanyaan-pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan sehubungan dengan teori-teori dasar pembena eksistensi negara adalah sebagai berikut. Apa dasar pembena keberadaan negara sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia atau sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan memaksa yang sah untuk mengatur individu dan masyarakat? Apa dasar pembena pemberian kekuasaan yang sangat besar kepada negara untuk mengatur masyarakat? Atas dasar apa negara dapat menangkap atau menghukum seorang anggota masyarakat meskipun tindakan itu merupakan perbuatan yang melanggar hak warga negara tersebut? Apa sebab hanya negara yang memiliki kekuasaan seperti itu? Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas perlu diajukan untuk menggugat dasar pembena eksistensi negara dan kekuasaannya yang sangat besar supaya dengan penjelasan itu keberadaan dan kekuasaan negara dapat diterima dalam kehidupan bersama manusia.

Pertanyaan-pertanyaan tentang dasar pembenar eksistensi negara yang diajukan di atas timbul dari rasa heran manusia yang melihat kenyataan bahwa negara memiliki kekuasaan yang sangat besar untuk mengatur kehidupan manusia. Bahkan, dalam kenyataan, seorang raja dapat mengatur dan memerintah sekelompok orang dalam jumlah yang sangat besar. Rasa heran semakin bertambah jika melihat kenyataan bahwa sejumlah besar orang tunduk dan patuh terhadap perintah seorang raja yang ternyata seorang yang cacat fisik.

Fenomena-fenomena yang sangat menarik perhatian seperti dikemukakan di atas mendorong manusia untuk melakukan penyelidikan yang bertujuan untuk mencari jawaban yang paling dapat diterima akal sehat manusia. Manusia berusaha memberikan penjelasan tentang kekuasaan negara yang sangat besar dalam mengatur kehidupan individu dan masyarakat sepanjang yang dapat dipikirkan oleh manusia. Dalam hubungan dengan fenomena yang menarik perhatian tersebut di atas, Roelof Kranenburg mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Demi pikiran manusia mulai berfikir tentang gejala-gejala, maka selalu sangat menarik perhatiannya bahwa manusia hidup dalam golongan-golongan kerukunan-kerukunan dan bahwa dalam kerukunan-kerukunan itu orang yang satu atau segolongan beberapa orang dapat meremehkan orang lain (maksudnya memerintah orang lain - - - pen.). Terdapatnya *gezag* (kekuasaan) lalu menarik perhatian ahli-ahli pikir dan hal itu gampanglah dimengerti, oleh kepentingan-kepentingan hidup yang terdekat dan terbesar dikuasai olehnya.”¹⁰⁴

Sesuai dengan fakta dalam kehidupan bersama manusia, negara atau raja memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menentukan nasib orang banyak. Hal itu yang menarik perhatian para ahli pikir dan berusaha menyelidiki gejala tersebut. Pada awalnya, gejala itu hendak dijelaskan dengan mengandalkan kemampuan akal sehat (rasio) semata-

¹⁰⁴ R.Kranenburg, *op. cit.*, hlm. 9.

mata tanpa penelitian ilmiah. Para ahli pikir termotivasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang sangat penting dan menarik perhatian seperti dikemukakan di atas. Senada dengan berbagai pertanyaan yang dikemukakan di atas, Padmo Wahyono juga mengemukakan pendapat dan sekaligus pertanyaan sebagai berikut:

“ . . . negara itu memiliki monopoli kekuasaan jasmani misalnya negara dapat mencetak uang, bisa menghukum dan lain-lain. Mengapa hanya negara saja yang mempunyai monopoli itu, kenapa kita tidak? Mengapa subjek hukum yang disebut negara boleh bikin uang, menghukum dan lain-lain, kenapa kita tidak. Dengan sendirinya perlu dibenarkan dan perlu diberi dasar teori.”¹⁰⁵

Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas sangat perlu dijawab karena jawaban atas pertanyaan itu yang menjadi dasar pembenar atau alasan pembenar yang memberikan keabsahan pada kehadiran eksistensi (keberadaan) negara dalam pergaulan hidup bersama manusia. Teori-teori Ilmu Negara yang bertugas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah teori-teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara.

Jika teori-teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara tidak dapat mengemukakan jawaban atau argumentasi yang dapat diterima akal sehat, keberadaan negara dalam pergaulan hidup bersama manusia maupun tindakan-tindakan yang dilakukan negara seperti menangkap atau menghukum seseorang kemungkinan besar akan ditolak karena dianggap tindakan sewenang-wenang. Jika kehadiran eksistensi (keberadaan) negara disangkal atau tidak diterima keabsahannya, sebagai akibatnya, tindakan-tindakan yang dilakukan negara pun dapat dipandang sebagai kejahatan baik secara yuridis maupun moral. Dengan demikian, pokok bahasan tentang dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara sangat menentukan nasib keberadaan negara dalam

¹⁰⁵ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 68.

kehidupan bersama manusia dan keabsahan segenap tindakan yang dilakukan negara atau raja dalam hal mengatur, menghukum, menarik pajak, mencetak uang dan tindakan-tindakan lain.

Jika dipandang dari perspektif tertentu, tindakan yang dilakukan negara seperti menghukum seseorang atau menarik pajak sesungguhnya merupakan penderitaan atau beban bagi warga negara. Bahkan, tindakan yang dilakukan negara untuk menghukum seseorang merupakan tindakan yang melanggar hak orang jika ditinjau dari sudut pandang tertentu. Akan tetapi, tindakan menghukum seseorang meskipun menimbulkan kerugian dan penderitaan terhadap warga negara dapat diterima dan dibenarkan sebagai tindakan yang boleh dilakukan karena alasan-alasan tertentu.

Alasan-alasan pembenar yang membenarkan tindakan negara sebagaimana dikemukakan di atas harus disediakan oleh teori-teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara. Teori Ilmu Negara yang bertugas memberikan argumentasi sebagai dasar pembenar keberadaan, kekuasaan dan tindakan negara dalam melakukan perbuatan-perbuatan sebagaimana dikemukakan di atas dinamakan teori *Pembenaran Negara* atau *rechtsvaardigings theorieen*.¹⁰⁶ Abu Daud Busroh mengemukakan pendapat mengenai teori tersebut sebagai berikut “Teori pembenaran hukum daripada negara atau teori penghalalan tindakan penguasa atau *rechtsvaardigings theorieen* membahas tentang dasar-dasar yang dijadikan alasan sehingga tindakan penguasa/negara dapat dibenarkan. Secara nyata negara itu memiliki kekuasaan. Bagaimana legitimasinya kekuasaan itu?”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 68.

¹⁰⁷ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 30.

Apa dasar-dasar argumentasi yang dapat dijadikan sebagai pembenaran kehadiran negara dalam kehidupan bersama manusia dan tindakan-tindakan yang dilakukan negara? Dasar-dasar argumentasi yang dikemukakan teori-teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara untuk membenarkan keberadaan negara, kekuasaan negara dan tindakan-tindakan negara tidak selalu bertitik tolak dari fakta empiris (fakta kehidupan sehari-hari). Ada kalanya, argumentasi yang dikemukakan teori-teori tersebut dibangun atas dasar penjelasan yang bersifat logis-rasional semata-mata tanpa didukung oleh data empiris. Hal itu mengandung arti bahwa penjelasan atau argumentasi teori-teori dasar-dasar pembenar eksistensi negara tidak selalu bersifat ilmiah. Bahkan, ada kalanya penjelasan yang dipaparkan teori-teori tersebut melenceng jauh dari argumentasi ilmiah karena bersifat metafisis belaka. Penjelasan teori-teori dasar pembenar eksistensi negara yang demikian lebih tepat disebut ajaran (dogmatika) daripada teori ilmiah. Sebagai contoh, doktrin dasar pembenar keberadaan negara dan eksistensi kekuasaan negara (raja) berdasarkan doktrin teokrasi atau doktrin kekuasaan Tuhan atau kekuatan gaib adalah bersifat dogma (ajaran) semata-mata.

Doktrin teokrasi yang dikemukakan di atas dibangun atas dasar penjelasan yang sama sekali tidak ilmiah karena tidak didukung oleh fakta empiris.¹⁰⁸ Padahal, penjelasan ilmiah harus ditopang oleh fakta empiris. Demikian pula dengan doktrin kontrak sosial Thomas Hobbes, John Locke atau Jean Jacques Rosseau tidak didukung oleh bukti-bukti empiris karena tidak ada bukti bahwa perjanjian untuk mendirikan negara pernah dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu, ada yang berpendapat bahwa teori perjanjian

¹⁰⁸ Sebagai contoh, menurut teori teokrasi langsung, raja (penguasa) memerintah karena menerima wahyu dari Tuhan. Namun, teori ini tidak dapat mengemukakan bukti bahwa Tuhan telah memberikan anugerah kepada seseorang raja untuk memerintah.

sosial atau teori kontrak sosial adalah mitos abad ke-19. Dengan perkataan lain, teori perjanjian masyarakat atau kontrak sosial dianggap fiksi atau khayal belaka. Namun, meskipun teori perjanjian atau kontrak sosial dianggap mitos atau fiksi semata-mata tetapi tetap banyak orang yang menyukai mitos atau fiksi tersebut. Pandangan tentang teori perjanjian sosial atau kontrak sosial sebagai mitos atau fiksi belaka juga dikemukakan F. Isjwara dengan komentar sebagai berikut “Kontrak sosial adalah mythos belaka yang tidak mempunyai dasar-dasarnya dalam kenyataan. Tetapi suatu mitos yang dapat bertahan lebih lama daripada mythos politik lainnya. Mitos kontrak sosial dapat bertahan berabad-abad sampai Rosseau akhirnya memberikan bentuk yang orisinal.”¹⁰⁹

Dalam literatur atau kepustakaan Ilmu Negara dan Filsafat Politik, ada berbagai macam doktrin atau teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara seperti teori Ketuhanan, teori Kekuatan, teori Hukum, teori Etis, teori Psikologis dan lain-lain.¹¹⁰ Namun, jika dikelompokkan secara lebih sederhana dapat diperoleh 3 (tiga) macam kelompok yaitu:

1. Teori Teokrasi,
2. Teori Kekuatan (Kekuasaan),
3. Teori Yuridis.¹¹¹

Ketiga kelompok doktrin atau teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara tersebut lebih terinci dijelaskan dalam uraian di bawah ini. Pembahasan teori-teori tersebut dimulai dari teori dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara yang disebut

¹⁰⁹ F. Isjwara, *op. cit.*, hlm 150.

¹¹⁰ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 30-42.

¹¹¹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 59.

Doktrin atau Teori Teokrasi dan dilanjutkan dengan pembahasan Doktrin atau Teori Kekuatan (Kekuasaan) dan terakhir dengan pembahasan Doktrin atau Teori Yuridis.

B. Doktrin/Teori Teokrasi Sebagai Teori Dasar Pembena Eksistensi Negara

Doktrin/teori teokrasi adalah doktrin dasar pembena eksistensi negara yang paling tua. Doktrin Teokrasi bersifat metafisis karena mengemukakan penjelasan yang tidak didukung oleh bukti-bukti empiris sehingga lebih tepat disebut Doktrin Teokrasi daripada Teori Teokrasi yang bersifat ilmiah. Padmo Wahyono mengemukakan alasan berkenaan dengan sifat metafisis teori teokrasi sebagai berikut:

“Apa sebabnya negara itu ada? Nah! Orang lalu mencari jawaban ini dan dengan sendirinya mencarinya tidak jauh-jauh. Yang paling gampang yaitu karena ada kekuasaan yang lebih tinggi dari kekuasaan manusia yang menghendaki adanya negara yaitu kehendak Tuhan dan ini dalam bidang agama. Jadi, gampang saja, semua itu dikembalikan pada kemauan yang lebih tinggi dari manusia. Langsung semua itu atas kehendak Tuhan. Dengan demikian, dapat dibenarkan tindakan negara, kenapa bisa cetak uang, bisa menghukum dan lain-lain. Semua persoalan yang timbul dikembalikan pada kekuasaan yang lebih tinggi dari manusia.”¹¹²

Penjelasan doktrin (teori) teokrasi seperti di atas dapat dipahami dengan bertitik tolak dari pengertian istilah teokrasi. Istilah theokrasi berasal dari istilah *theos* dan *cratein*. Secara harfiah, arti istilah *theos* adalah Tuhan. Akan tetapi, istilah *theos* yang dipergunakan di sini adalah dalam pengertian yang luas karena bukan hanya mengandung arti Tuhan tetapi juga kekuatan gaib seperti dewa-dewa. Secara harfiah, pengertian *cratein* adalah memerintah. Dengan demikian, istilah *theokrasi* mengandung arti sebagai pemerintahan oleh Tuhan atau pemerintahan atas dasar kekuasaan Tuhan. Doktrin atau teori teokrasi disebut bersifat metafisis karena penjelasan doktrin tersebut berlandaskan pada sesuatu substansi yang berada di luar dunia fisik yang tidak dapat ditangkap oleh

¹¹² Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 68.

panca indera manusia yaitu kekuasaan atau kekuatan gaib dalam arti luas sebagaimana dikemukakan di atas. Kekuasaan gaib sebagai sandaran doktrin atau teori teokrasi meliputi kekuasaan atau kekuatan Tuhan dan kekuatan gaib yang lain yang tidak dapat dipahami oleh akal manusia.¹¹³

Varian pertama doktrin teokrasi adalah doktrin teokrasi langsung. Bintan R. Saragih mengemukakan penjelasan mengenai doktrin teokrasi langsung sebagai berikut “Istilah langsung menunjukkan bahwa yang berkuasa di dalam negara itu adalah langsung Tuhan. Dan adanya negara di dunia ini adalah atas kehendak Tuhan dan yang memerintah adalah Tuhan.”¹¹⁴

Dalam hubungan dengan doktrin teokrasi langsung yang dikemukakan di atas, pertanyaan yang dapat diajukan adalah sebagai berikut. Apa ciri pemerintahan yang dipimpin secara langsung oleh Tuhan sehingga dapat dibedakan dari pemerintahan yang tidak dipimpin oleh Tuhan? Menurut Abu Daud Busroh, ciri-ciri pemerintahan Tuhan yang bersifat langsung adalah penguasa yang memiliki kekuasaan karena *menerima wahyu dari Tuhan*.¹¹⁵ Dengan demikian, dalam doktrin Teokrasi Langsung, wahyu dari Tuhan merupakan kata kunci sehingga berbeda dari doktrin teokrasi tidak langsung yang dibicarakan dalam uraian berikutnya. Apa sebab wahyu menjadi kata kunci? Wahyu dikatakan sebagai kata kunci dalam doktrin teokrasi langsung karena wahyu merupakan pertanda pelimpahan wewenang dari Tuhan kepada seseorang atau pertanda bagi seseorang yang mendapat restu Tuhan.

¹¹³ Kranenburg, *op. cit.*, hlm. 9.

¹¹⁴ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 60.

¹¹⁵ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 30.

Atas dasar apa seorang raja berhak menerima wahyu dari Tuhan sedangkan orang lain tidak memiliki hak tersebut? Argumentasi yang dikemukakan doktrin teokrasi untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut. Wahyu dapat dimiliki seorang raja karena raja yang bersangkutan merupakan keturunan langsung dari dewa-dewa. Dengan perkataan lain, dasar keabsahan kekuasaan yang dimiliki seorang raja sebagai keturunan Tuhan adalah wahyu dari Tuhan (dewa).¹¹⁶ Dengan demikian, orang lain yang bukan keturunan langsung Tuhan atau dewa-dewa tidak berhak menerima wahyu Tuhan. Dengan cara yang berbeda meskipun dengan jalan pikiran yang sama, Kranenburg mengemukakan komentar tentang doktrin teokrasi langsung sebagai berikut “Asal-usul keluarga yang memerintah dikembalikan hingga kepada dewa-dewa, (seperti misalnya . . . pen.) raja Iskandar Zulkarnaen dinyatakan putera Zeus Ammon.”¹¹⁷ Dalam kenyataan, sebenarnya bukan Tuhan yang secara langsung berkuasa atau memerintah melainkan raja yang menerima wahyu Tuhan. Raja yang menerima wahyu Tuhan bertanggung jawab hanya kepada Tuhan sehingga kekuasaan raja bersifat mutlak. Dengan perkataan lain, raja tidak bertanggung jawab kepada rakyat atau siapapun kecuali kepada Tuhan.

Argumentasi doktrin teokrasi langsung sebagai dasar pembenar keberadaan dan kekuasaan negara seperti dikemukakan di atas ternyata tidak memuaskan. Doktrin teokrasi langsung ternyata tidak dapat menjawab atau memberikan penjelasan yang dapat diterima akal mengenai berbagai kejadian atau peristiwa yang berkaitan dengan negara. Sebagai contoh, apakah perang yang terjadi karena pemberontakan merupakan kehendak Tuhan? Jika pemberontak berhasil mengalahkan raja penerima wahyu Tuhan, apakah itu

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Kranenburg, *op. cit.*, hlm. 9.

kehendak Tuhan? Peristiwa tersebut tidak dapat dijelaskan oleh doktrin teokrasi langsung secara memuaskan. Oleh karena itu, dalam hubungan dengan kelemahan doktrin teokrasi langsung, Azhari mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Jika terjadi peperangan antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, terjadi perebutan kekuasaan/revolusi atau kudeta, apakah juga ini kemauan dewa-dewa, Tuhan? Dalam hal terjadi perebutan kekuasaan siapakah yang menetapkan Si Penguasa? Kemauan Tuhankah atukah si perampas kekuasaan yang menang yang berkuasa sendiri yang menentukan dirinya sebagai penguasa?”¹¹⁸

Perang, perebutan kekuasaan, kudeta atau pemberontakan yang berhasil menumbangkan raja yang berkuasa jelas bukan kemauan Tuhan. Namun, doktrin teokrasi langsung tidak mampu menjelaskan peristiwa-peristiwa tersebut dengan argumentasi yang dapat diterima akal sehat. Ketidakmampuan memberikan penjelasan yang memuaskan dan dapat diterima akal sehat merupakan kelemahan doktrin teokrasi langsung yang paling pokok. Kelemahan doktrin teokrasi langsung membuat orang mengalihkan perhatian pada doktrin teokrasi yang lain yakni doktrin teokrasi tidak langsung karena doktrin teokrasi tidak langsung dianggap lebih mampu memberikan penjelasan yang dapat diterima akal sehat.

Doktrin teokrasi tidak langsung adalah varian kedua doktrin teokrasi. Apa ciri-ciri doktrin teokrasi tidak langsung? Ciri pokok doktrin teokrasi tidak langsung adalah kodrat Tuhan. Kodrat Tuhan adalah kata kunci untuk memahami doktrin teokrasi tidak langsung. Dalam hubungan dengan doktrin teokrasi tidak langsung, Abu Daud Busroh mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . sedangkan ciri Tuhan menciptakan negara tidak secara langsung yaitu penguasa itu *berkuasa karena kodrat Tuhan*.”¹¹⁹

¹¹⁸ Azhary, *Ilmu Negara*, (Jakarta, 1986), hlm. 13.

¹¹⁹ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 30.

Dalam doktrin teokrasi tidak langsung tidak ada pewahyuan Tuhan atau pewahyuan dari dewa-dewa tetapi kodrat Tuhan. Apa yang dimaksud dengan kodrat Tuhan dalam doktrin teokrasi tidak langsung? Tuhan menciptakan manusia berbeda-beda sebagai suatu anugerah dan kodrat. Ada orang yang bertubuh tinggi besar tetapi ada yang bertubuh kecil. Ada yang memiliki talenta pemimpin tetapi ada pula yang tidak memiliki talenta seperti itu. Talenta atau kemampuan memimpin adalah anugerah dan kodrat Tuhan. Seseorang dapat menjadi raja semata-mata karena anugerah dan atau kodrat Tuhan. Bintan R. Saragih memberikan ulasan mengenai doktrin teokrasi tidak langsung sebagai berikut “Apa sebabnya teori ini disebut tidak langsung oleh karena bukan Tuhan sendiri yang memerintah melainkan raja atas nama Tuhan. *Raja memerintah atas kehendak Tuhan sebagai kurnia.*”¹²⁰

Raja sebagai wakil Tuhan berdasarkan kodrat memiliki keistimewaan yang tidak dimiliki orang lain (rakyat jelata). Sebagai wakil Tuhan, ada beberapa keistimewaan raja yang membuat raja menjadi pribadi yang istimewa dan luar biasa jika dibandingkan dengan orang lain (rakyat jelata). *Pertama*, kedudukan raja lebih tinggi daripada negara dan segenap rakyat jelata. Raja tidak tunduk kepada negara karena perintah raja dianggap sama atau lebih tinggi daripada negara. *Kedua*, kedudukan raja berada di atas hukum. Raja tidak tunduk kepada hukum. Bahkan, perintah raja adalah hukum sehingga raja tidak dapat diadili oleh pengadilan manusia. *Ketiga*, raja bertanggung jawab hanya kepada Tuhan sehingga rakyat tidak berhak meminta pertanggungjawaban raja. Dalam hubungan dengan keistimewaan raja sebagaimana dikemukakan di atas, F. Isjwara mengemukakan komentar sebagai berikut “Dengan mengambil doktrin Ketuhanan sebagai alasan

¹²⁰ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 61.

dikatakanlah bahwa raja bertahta karena kehendak Tuhan. Doktrin ini mengemukakan hak-hak raja yang berasal dari Tuhan untuk memerintah dan bertahta sebagai raja (*Divine Rights of The Kings*).”¹²¹

Doktrin ketuhanan memperoleh wujud yang sempurna dalam tulisan sarjana-sarjana Eropa pada Abad Pertengahan yang memakai teori Kedaulatan Tuhan untuk membenarkan kekuasaan mutlak raja-raja.¹²² Di Benua Eropa, pada Abad Pertengahan, doktrin teokrasi tidak hanya sekedar wacana akademik yang dapat dibaca dalam tulisan para sarjana. Akan tetapi, dipergunakan dalam praktik sebagai landasan pembenar kekuasaan raja. Sebagai contoh, Robert Filmer, ahli Filsafat Politik berkebangsaan Inggris memakai Doktrin Kedaulatan Tuhan untuk membenarkan kekuasaan raja-raja Inggris. Robert Filmer membenarkan hak raja-raja Inggris atas tahta kerajaan berdasarkan doktrin teokrasi yang mengajarkan bahwa raja-raja Inggris adalah keturunan sah Nabi Adam.

Fenomena doktrin teokrasi tentang kedaulatan Tuhan seperti dikemukakan di atas bersifat universal. Doktrin teokrasi tidak hanya dikenal dalam peradaban Barat tetapi juga peradaban Timur termasuk Indonesia.¹²³ Sebagai bukti keberadaan doktrin teokrasi dalam peradaban Timur, F. Isjwara mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Dikatakan dalam epik Mahabarata . . . tatkala manusia dalam keadaan alamiah yang anarkhistic . . . menderita keganasan-keganasan dari keadaan itu, mereka menghampiri Tuhan dan memohon . . . agar Tuhan menyediakan seorang Raja bagi mereka yang dapat menolong melepaskan mereka dari keadaan yang ganas dan kacau balau itu. Berdasarkan hal inilah Maharaja-maharaja Hindu lazim dianggap sebagai mahluk-mahluk yang suci sebagai inkarnasi *Dewa Khrisna*.

¹²¹ F. Isjwara, *op. cit.*, hlm. 152.

¹²² *Ibid.*

¹²³ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik, op.cit.*, hlm 151.

Demikian pula halnya dengan raja-raja Mesir dahulu yang dianggap anak-anak dari *Dewa Ra*; *Dalai Lama Tibet* sampai saat ini masih dipandang sebagai inkarnasi *Budha* di dunia, sedangkan Kaisar-kaisar Jepang menurut kepercayaan mereka adalah keturunan *Dewa Matahari* yang menguasai seluruh jagat.”¹²⁴

Doktrin teokrasi sebagai dasar pembenar eksistensi negara juga dijumpai dalam kebudayaan dan sejarah kerajaan di Indonesia. Sebagai contoh, dalam sejarah kerajaan Pajang diceritakan bahwa Joko Tingkir kejatuhan bulan.¹²⁵ Purwadi dan Kazunori Toyoda menceritakan riwayat mimpi Joko Tingkir sebagai berikut:

“Ki Ageng bertanya kepada kepada Ki Jaka, “Thole seingatmu kamu dulu pernah bermimpi apa?” Ki Jaka Tingkir berkata jujur “Dulu saya suatu malam tidur dan bermimpi kejatuhan rembulan. Seketika itu Gunung Telamaya berbunyi mengglegar. Saya lalu bangun. Mimpi itu apa artinya?” Mendengar cerita itu, Ki Ageng semakin jelas. Ia sangat kecewa. Seandainya tidak karena takut kepada Allah, Jaka Tingkir pasti sudah dibunuhnya.”¹²⁶

Mimpi kejatuhan bulan adalah simbol restu kekuasaan gaib terhadap Joko Tingkir. Mimpi Joko Tingkir membuat Ki Ageng kecewa karena Ki Ageng bercita-cita agar keturunannya kelak dapat menjadi raja di Pulau Jawa. Purwadi dan Kazunori Toyoda selanjutnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Sesungguhnya Ki Ageng Sela menyembunyikan rahasia. Ia selalu memohon kepada Allah agar bisa menurunkan raja tanah Jawa, karena Ki Ageng masih merasa sebagai trah Prabu Brawijaya Majapahit.”¹²⁷ Akan tetapi, cita-cita itu tidak mungkin tercapai jika Joko Tingkir menjadi raja. Di kemudian hari, Joko Tingkir memang menjadi seorang raja yakni Sultan Pajang.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ H. J. De Graff, *Awal Kebangkitan Mataram, Masa Pemerintahan Senopati* (Yogyakarta, 2001), hlm. 98.

¹²⁶ Purwadi dan Kazunori Toyoda, *Babad Tanah Jawi* (Yogyakarta, 2005), hlm. 76.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 75.

Dinasti kerajaan Mataram juga dibangun di atas landasan doktrin teokrasi. Senapati, pendiri kerajaan Mataram diceritakan berbicara dengan bintang yang meramalkan masa depan Senapati yang gemilang. De Graaf menceritakan pertemuan Senapati dengan bintang tersebut sebagai berikut:

“Senapati berangkat bersama lima orang ke Lipura. Di sana terdapat sebuah batu berwarna yang indah. Di atas batu itulah ia tidur. Ki Juru Martani menyusul kemenakannya dan menemukannya sedang tidur di atas batu gilang itu. Ia membangunkannya dengan kata-kata: “Nak, bangun. Kau ingin menjadi raja, tetapi enak-enak tidur saja. Tatkala itu sebuah bintang jatuh dari langit, sebesar kepala berkilauan bagai bulan. Senapati terbangun dan berbicara kepada bintang itu. Dalam jawabannya, bintang tersebut meramalkan terkabulnya doa Senapati. Bahkan, cicitnya masih juga akan menjadi raja Mataram tetapi ketika itu kerajaannya akan musnah disertai banyak gejala alam.”¹²⁸

Mimpi Senapati adalah tanda restu dari kekuasaan (kekuatan) gaib. Dinasti Senapati diramalkan berlangsung sampai anak-cucu dan lenyap pada generasi jauh setelah Senapati. Pada bagian lain diceritakan bahwa Senapati bertemu Nyi Roro Kidul, penguasa roh halus Pantai Selatan, pendukung Senapati. Dengan dukungan roh halus, Senapati berhasil membangun suatu dinasti baru. De Graaf melukiskan pertemuan Senapati dengan Nyi Roro Kidul sebagai berikut:

“Senapati . . . berdo'a kepada Allah. Akibatnya, badai meniup dahsyat yang mencabut pohon-pohon beserta akarnya, melemparkan ikan-ikan ke darat, sedangkan air menjadi sangat panas seolah-olah mendidih. Gejala-gejala alam ini menarik perhatian Rara Kidul. Ia muncul dari laut dan melihat Senapati masih berdo'a kepada Allah. Apa yang menjadi idam-idaman Senapati diketahui oleh Rara Kidul. Ia mendekati Senapati memberikan sembah dan meramalkan masa depan yang gemilang. Semua mahluk halus di tanah Jawa akan patuh kepadanya. Senapati selesai berdo'a dan alam pun kembali tenang, ikan-ikan yang mati pun hidup kembali. Setelah itu, Senapati bersama-sama Ratu Kidul masuk ke dalam istana di bawah air. Di sana mereka berkasih-kasihan selama tiga hari tiga malam dan ia mendapat pelajaran dalam ilmu pemerintahan, khususnya cara memanggil mahluk-mahluk halus.”¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

Doktrin teokrasi sebagai dasar pembenar eksistensi negara atau raja merupakan hal yang lazim terdapat dalam sejarah kerajaan di pulau Jawa dan di seluruh Indonesia. Sebagai contoh lain, De Graff misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Gejala-gejala semacam itu (maksudnya gejala-gejala mimpi dan ketemu roh halus - - - pen.) dikenakan bagi seseorang yang menghadapi masa depan yang cemerlang. Pada Jaka Tingkir bulan jatuh di atas dirinya, sedangkan pada Sunan Mangkurat II dikatakan ada 7 (tujuh) bulan yang masuk ke dalam dadanya.”¹³⁰

C. Teori Kekuatan Sebagai Dasar Pembenar Eksistensi Negara/Raja

Teori kekuatan sebagai dasar pembenar eksistensi (keberadaan) negara adalah teori-teori dasar pembenar eksistensi negara yang kedua. Teori ini lahir karena kelemahan doktrin teokrasi. Padmo Wahyono mengemukakan komentar mengenai kelemahan teori teokrasi sebagai berikut:

“Teori teokrasi ini dianggap tidak mencukupi kebutuhan untuk menerangkan tindakan-tindakan negara itu terutama kalau kita jumpai penguasa-penguasa yang bertentangan dengan yang dikuasai, atau penguasa yang lalim, bagaimana bisa diterima? Dari mana ia (raja) mendapat kekuasaan yang absolut itu? Langsung atau tidak langsung kekuasaan raja yang mutlak itu tak dapat dibenarkan berdasarkan kemauan dari Yang Maha Esa. Mulailah timbul teori-teori yang mencoba membenarkan tindakan negara itu dengan mendasarkan pada “Kekuasaan.”¹³¹

Doktrin kekuatan sebagai dasar pembenar eksistensi negara mengemukakan argumentasi yang berbeda dari doktrin teokrasi. Doktrin kekuatan mengemukakan penjelasan yang lebih mudah diterima akal sehat dengan bukti-bukti konkrit sehingga doktrin ini memiliki landasan fakta dan bukan berdasarkan argumentasi yang logis-

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 71.

rasional semata-mata. Oleh karena itu, dalam arti dan sudut pandang tertentu doktrin kekuatan dapat disebut sebagai teori empiris.

Masalah pokok dalam doktrin kekuatan berkaitan dengan pertanyaan sebagai berikut. Dari mana sumber kekuasaan negara atau raja? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, doktrin kekuatan mengajukan fakta empiris sebagai bukti. Doktrin kekuatan mengajukan bukti bahwa dalam kenyataan, kekuatan fisik maupun harta kekayaan dapat menjadi sumber kekuasaan. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Abu Daud Busroh mengemukakan komentar sebagai berikut “Siapa yang berkemampuan memiliki kekuatan, maka mereka akan mendapat kekuasaan dan memegang tampuk pemerintahan.”¹³² Kekuasaan tidak hanya bersumber dari kekuatan fisik tetapi juga dapat bersumber dari kekuatan rohani (moral), materi (harta kekayaan) maupun kekuatan politik. Abu Daud Busroh lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Kekuatan itu meliputi kekuatan jasmani (fisik), kekuatan rohani (psysis) atau kekuatan materi (kebendaan) maupun kekuatan politik.”¹³³

Varian pertama doktrin kekuatan adalah doktrin *Kekuatan Fisik*. Doktrin ini adalah doktrin paling tua dan sekaligus merupakan doktrin yang paling mudah diterima akal sehat karena ajarannya disertai dengan bukti konkrit. Sebagai contoh, orang dengan kekuatan fisik yang lebih besar cenderung lebih mudah untuk berkuasa daripada orang yang fisiknya lemah. Dalam masyarakat sederhana, kekuasaan seseorang mula-mula memang berdasarkan kekuatan fisik sebagai modal untuk menguasai atau memerintah yang lemah.

¹³² Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 33.

¹³³ *Ibid.*

Doktrin kekuatan fisik mengemukakan ajaran (doktrin) bahwa negara dibangun atau didirikan oleh orang-orang yang memiliki kekuatan fisik yang besar. Padmo Wahyono mengemukakan pendapat mengenai doktrin kekuatan fisik sebagai berikut “Jadi, negara ini diciptakan oleh orang-orang yang kuat (kuat jasmaninya). Dan siapa yang kuat dia yang menang. Di sini kita lihat teori yang realistik yang melihat pada kekuatan jasmani”¹³⁴ Azhari juga mengemukakan pendapat yang kurang lebih sama dengan Padmo Wahyono yakni sebagai berikut “Menurut teori ini, *gezag* dan negara terjadi karena diciptakan oleh orang-orang yang tua yang paling berani yang gagah perkasa yang memaksakan kehendaknya terhadap orang-orang yang lemah, memaksakan orang-orang lemah tersebut tunduk kepadanya.”¹³⁵

Doktrin kekuatan fisik adalah doktrin yang bersifat universal karena terdapat dalam budaya berbagai bangsa baik Dunia Barat maupun Timur. Dalam kepustakaan Barat dan Timur doktrin kekuasaan fisik lazim dipakai sebagai dasar pembenaran eksistensi negara atau kekuasaan raja-raja. Sebagai contoh yang mewakili kebudayaan Dunia Timur khususnya tradisi kerajaan di Pulau Jawa dikenal kisah Ken Arok. Ken Arok berhasil membangun suatu dinasti melalui sebilah keris.¹³⁶ Keris adalah salah satu sumber kekuasaan yang bersifat fisik. Dengan mengandalkan keris, Ken Arok berhasil mengambil alih kekuasaan dari Tunggal Ametung. Pengganti Ken Arok, Tohpati juga merebut kekuasaan dari Ken Arok dengan keris yang sama yaitu keris Mpu Gandring.

¹³⁴ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 72.

¹³⁵ Azhary, *op. cit.*, hlm. 19.

¹³⁶ Supratikno Rahardjo, *Peradaban Jawa, Dinamika Pranata Politik, Agama dan Ekonomi Jawa Kuno* (Jakarta, 2002), hlm. 65.

Varian kedua doktrin kekuatan adalah doktrin *Kekuatan Ekonomi*. Doktrin kekuatan ekonomi lebih realistis daripada doktrin teokratis karena doktrin ini dengan mudah dapat mengajukan bukti-bukti konkrit tentang kekuatan ekonomi sebagai sumber kekuasaan. Padmo Wahyono mengemukakan komentar mengenai doktrin kekuatan ekonomi sebagai berikut:

“Teori yang lebih realistis lagi yaitu teori yang didasarkan atas kekuatan materi atau ekonomi. Bagaimanapun kelebihanannya, (teori - - - pen.) jasmaniah atau pun rohaniah toh kalau ia tak mampu dalam bidang materi/ekonomi, maka ia tak bisa memerintah. Disinilah mulai timbul pandangan-pandangan bahwa negara itu adalah suatu sistem atau bentuk cara penindasan dari mereka yang materinya lebih kuat terhadap mereka yang materinya lemah.”¹³⁷

Doktrin kekuatan ekonomi mengajarkan bahwa harta sebagai wujud kekuatan ekonomi adalah sumber kekuasaan. Kelompok atau pihak yang menguasai sumber daya ekonomi memiliki potensi yang lebih lebih besar untuk berkuasa karena lebih mudah mempengaruhi dan menguasai orang banyak dengan kekuatan ekonominya. Bukti mengenai hal itu dapat ditemukan dengan mudah dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam literatur, negara-negara Eropa Barat dan Amerika yang sudah maju di bidang industri memberikan kebebasan yang sangat besar bagi kelompok penguasa di bidang ekonomi untuk berkembang sesuai dengan talenta dan kemampuannya. Namun, ada konsekuensinya yakni membuka peluang bagi kelompok penguasa sumber daya ekonomi untuk menindas kelompok lain (rakyat jelata). Negara-negara ini disebut sebagai negara kapitalis. Karl Marx, ahli filsafat sosial berkebangsaan Jerman yang sangat terkenal mengemukakan kritik yang sangat keras terhadap ajaran dan praktik negara kapitalis tersebut.

¹³⁷ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, 73.

D.Konsep-konsep Hukum (Konsep Status Hukum, Hak Milik dan Perjanjian) Sebagai Doktrin Dasar Pembena Eksistensi Negara

Selain doktrin teokratis dan doktrin kekuatan yang sudah dikemukakan di atas, ada doktrin lain yang berifat yuridis tentang sumber kekuasaan. Doktrin yuridis tentang sumber kekuasaan bertitik tolak dari konsep-konsep yuridis. Doktrin dasar pembena eksistensi negara berdasarkan konsep-konsep yuridis bertitik tolak dari konsep *status hukum, hak milik dan perjanjian*. Doktrin dasar pembena eksistensi negara dari sudut pandang yuridis terdiri atas 3 (tiga) macam varian yaitu doktrin (a) *Patriarkhal*, (b) *Patrimonial* dan (c) *Teori Perjanjian*.

Jika ditinjau dari sudut pembedangan hukum, ketiga macam doktrin di atas masing-masing termasuk dalam rezim hukum (bidang hukum) yang berbeda. Doktrin *Patriarkhal* berkaitan dengan bidang hukum kekeluargaan. Doktrin *patrimonial* berhubungan dengan bidang hukum kebendaaan dan Doktrin Perjanjian berhubungan dengan bidang hukum perikatan.

Varian pertama dasar pembena eksistensi negara yang bersifat yuridis adalah doktrin *Patriarkhal*. Doktrin ini bertitik tolak dari konsep *status hukum* yang termasuk dalam lingkungan (bidang) hukum kekeluargaan. Doktrin ini pada prinsipnya mengajarkan bahwa status hukum seseorang sebagai kepala keluarga (*pater familias*) merupakan titik tolak yang akhirnya dapat membuat kedudukan orang tersebut meningkat menjadi seorang penguasa (raja).

Menurut doktrin *Patriarkhal*, negara merupakan gabungan dari *famili-famili* (keluarga-keluarga) sehingga negara merupakan ikatan kekeluargaan (*famili*). Dasar pembena kekuasaan seseorang sebagai raja adalah status hukum seseorang sebagai *patriakh* atau *pater familias* (kepala keluarga besar). Orang yang diangkat sebagai kepala

keluarga besar (*patriakh* atau *pater familias*) adalah orang yang memiliki keistimewaan sehingga orang tersebut memiliki keutamaan daripada sesamanya (*primus inter pares*). Dengan demikian, seorang raja adalah seorang *primus inter pares* sehingga dapat berkedudukan sebagai pimpinan suatu keluarga besar. Bintan R. Saragih mengemukakan komentar mengenai doktrin *Patriarkhal* sebagai berikut:

“Teori yang patriarkhal ini berdasarkan hukum kekeluargaan zaman dahulu, ketika masyarakat masih sangat sederhana dan pada waktu negara belum ada, maka masyarakat itu hidup dalam kesatuan-kesatuan keluarga besar yang dipimpin oleh seorang kepala keluarga. Tentunya (orang yang - - - pen.) diangkat sebagai kepala keluarga adalah orang yang kuat, berjasa dan bijaksana dalam sikap bagi keluarganya.”¹³⁸

Suatu keluarga besar yang dipimpin seorang *primus inter pares* (*patriakh* atau *pater familias*) dapat bertambah besar jumlah anggotanya dengan berbagai cara seperti penaklukan, penggabungan dan sebagainya. Jika jumlah anggota keluarga besar semakin bertambah, derajat kedudukan *primus inter pares* (*patriakh* atau *pater familias*) juga meningkat. Jika semula hanya berkedudukan sebagai *patriakh* atau *pater familias* dari suatu keluarga besar, kedudukan itu meningkat menjadi kepala suku jika jumlah anggota keluarga besar bertambah. Jika suatu saat, keluarga besar itu dapat menguasai suku-suku yang lain, jumlah anggota keluarga besar semakin bertambah dan seiring dengan itu derajat kedudukan seseorang sebagai kepala suku meningkat lebih tinggi menjadi raja.

Bintan R. Saragih mengemukakan komentar mengenai doktrin patriarkhal sebagai berikut “. . . teori *patriarchaal* inilah yang hendak membenarkan hukum kekeluargaan yang berpangkal pada raja pertama untuk menjadi kepala keluarga.”¹³⁹ Komentar tersebut

¹³⁸ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 65.

¹³⁹ Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 65.

sejalan dengan pandangan Padmo Wahyono yang mengemukakan bahwa doktrin patriarkhal bertitik tolak dari dasar pemikiran sebagai berikut:

“Negara dianggap sebagai gabungan dari pada famili-famili sehingga bisa dibenarkan apa sebab negara itu mempunyai monopoli kekuasaan di segala hal. Ini disebabkan karena negara merupakan ikatan dari famili-famili itu sehingga pimpinan jatuh pada orang-orang tua dari negara itu, misalnya dalam masyarakat Yahudi”¹⁴⁰

Doktrin patriarkhal tumbuh subur pada Abad Pertengahan di benua Eropa dan Inggris. Salah seorang tokoh doktrin patriarkhal yang terkenal adalah Robert Filmer. Filmer adalah ahli filsafat kerajaan Inggris yang membangun teori untuk membenarkan kekuasaan raja-raja Inggris. Ahmad Suhelmi mengomentari Robert Filmer berkenaan dengan doktrin patriarkhal sebagai berikut “Dalam *Patriacha*, Filmer menulis bahwa kekuasaan Raja Inggris (Charles I) bersifat turun-temurun. Ia berkuasa atas singgasana kerajaan Inggris karena warisan ayahnya, bukan diperoleh karena perjanjian dirinya dengan masyarakat yang diperintahnya atau dibentuk melalui perjanjian sosial”¹⁴¹

Varian kedua doktrin dasar pembenar keberadaan (eksistensi) negara berdasarkan konsep yuridis adalah doktrin *Patrimonial* atau Doktrin Hak Milik. Doktrin ini termasuk bidang hukum kebendaan. Doktrin patrimonial mengemukakan bahwa dasar pembenar eksistensi negara adalah hak kepemilikan. Pengertian tersebut dibentuk dengan bertitik tolak dari istilah *patrimonial* yang berasal dari kata *patrimonium* yang berarti hak milik. Doktrin patrimonial berkembang di Eropa Barat pada Abad Pertengahan. Namun, doktrin ini juga dikenal di Indonesia. Raja-raja Jawa dan raja-raja di wilayah lain Indonesia juga dianggap sebagai pemilik tanah yang menjadi wilayah kerajaan. Bintan R. Saragih

¹⁴⁰ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 76.

¹⁴¹ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat* (Jakarta, 2007), hlm. 187.

mengemukakan komentar mengenai prinsip doktrin patrimonial sebagai berikut “Oleh karena raja mempunyai hak milik terhadap daerahnya, maka semua penduduk di daerahnya itu harus tunduk kepadanya.”¹⁴²

Menurut doktrin patrimonial, sumber kekuasaan raja adalah hak kepemilikan atas sebidang tanah (suatu wilayah). Seorang raja dapat memberi hak kepada setiap orang untuk bertempat tinggal di atas hak miliknya. Namun, semua orang yang tinggal di atas tanah milik raja wajib mematuhi aturan atau perintah raja. Bahkan, wajib membayar upeti sebagai tanda takluk kepada raja. Senada dengan uraian penulis di atas, Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Semenjak bangsa-bangsa di Eropa sudah menetap dan tidak mengembara (*nomaden*) lagi, maka bernegara pada umumnya diartikan memiliki atau menguasai sebidang tanah atau wilayah tertentu. Dengan perkataan lain, penguasaan atas tanah yang menumbuhkan kewenangan kenegaraan (*teori patrimonial*) di mana struktur sosial yang dihasilkan disebut *feodalisme* atau *landlordisme*. Negara dalam keadaan demikian disebut sebagai tanah (*Land*) dan hal ini nampak pada sebutan *England, Holland, Deutsland* dan sebagainya.”¹⁴³

Varian ketiga doktrin yuridis adalah *Doktrin Kontrak Sosial* atau *Doktrin Perjanjian Sosial*. *Doktrin Kontrak Sosial* atau *Perjanjian Sosial* termasuk bidang hukum perikatan. *Doktrin kontrak sosial* mengemukakan bahwa perjanjian yang dibuat individu-individu untuk mendirikan negara merupakan dasar pembenar keberadaan negara. *Doktrin kontrak sosial* atau *perjanjian sosial* sama seperti teori teokrasi yakni bersifat metafisis karena doktrin perjanjian sosial tidak pernah terjadi dalam kenyataan. *Doktrin kontrak sosial* dapat diterima hanya sebagai sebuah dogma (ajaran) belaka karena

¹⁴² Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 65.

¹⁴³ Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan* dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, *op. cit.*, hlm. 92.

memang tidak pernah ada bukti bahwa masyarakat membuat suatu perjanjian untuk mendirikan negara.

Doktrin kontrak sosial memberikan penjelasan tentang proses pembentukan negara dengan bertitik tolak dari proses perpindahan kehidupan manusia dari kehidupan alamiah ke dalam kehidupan bernegara. Doktrin ini diawali dari suatu pengandaian bahwa pada mulanya manusia hidup dalam keadaan bebas karena belum ada negara. Keadaan ini disebut keadaan alamiah atau *status naturalis* (*status alamiah*). Dari *status naturalis*, manusia kemudian beralih menjadi kelompok yang hidup dalam status bernegara melalui suatu perjanjian sosial (*kontrak sosial*). Keadaan manusia setelah bernegara disebut dengan *status civilis*.

Doktrin kontrak sosial atau perjanjian masyarakat diajarkan oleh ahli-ahli filsafat hukum kodrat (hukum alam) Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu maupun Jean Jacques Rousseau. Ajaran ahli-ahli filsafat tersebut di atas pada dasarnya adalah sama yakni diawali dari keadaan alamiah kehidupan bersama manusia yang kemudian beralih menjadi kehidupan bersama dalam status bernegara sebagaimana dikemukakan di atas. Peralihan status kehidupan bersama manusia tersebut terjadi melalui suatu perjanjian masyarakat. Akan tetapi, yang berbeda adalah penjelasan tentang konstruksi perjanjian sosial masing-masing ahli filsafat kenegaraan tersebut. Demikian pula dengan konsekuensi konstruksi perjanjian masyarakat itu dengan sendirinya juga berbeda. Perbedaan-perbedaan yang dimaksud menjadi ciri khas pemikiran masing-masing ahli filsafat politik dan kenegaraan tersebut.

Pandangan Thomas Hobbes mengenai negara dan kekuasaan tertuang dalam karyanya berjudul *Leviathan*.¹⁴⁴ Dalam karya Thomas Hobbes tersebut, *Leviathan* adalah sejenis monster atau raksasa ganas yang menakutkan dan bengis. Menurut Ahmad Suhelmi, Thomas Hobbes menggambarkan sosok *Leviathan* sebagai berikut:

“Negara ini menimbulkan rasa takut kepada siapa pun yang melanggar hukum negara. Bila warga negara melanggar hukum, negara *Leviathan* tak segan-segan menjatuhkan vonis hukuman mati. Negara *Leviathan* harus kuat. Bila lemah, akan timbul anarkhi, perang sipil mudah meletus dan dapat mengakibatkan kekuasaan negara terbelah.”¹⁴⁵

Sosok *Leviathan* adalah kunci utama untuk memahami teori Hobbes. Namun, untuk lebih memahami pandangan Thomas Hobbes tentang *Leviathan* perlu dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab *Leviathan* sebagai monster buas yang menakutkan dan bengis masih diperlukan dalam kehidupan bersama manusia? Apakah monster buas seperti *Leviathan* dapat memberikan sesuatu yang baik bagi manusia sehingga monster itu perlu hadir dalam kehidupan manusia? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas perlu diketahui latar belakang kehidupan Thomas Hobbes supaya lebih mudah memahami jalan pikirannya mengenai negara *Leviathan*.

Thomas Hobbes lahir dalam situasi perang agama, perang sipil, konfrontasi raja dengan parlemen dan atau rakyat secara terus menerus.¹⁴⁶ Ahmad Suhelmi menggambarkan situasi pada masa hidup Thomas Hobbes sebagai berikut:

“Banyak peristiwa sosial politik yang mempengaruhi pemikiran Hobbes, diantaranya pertentangan antara Gereja Anglikan resmi, kaum puritan dan golongan Katolik serta konfrontasi antara raja dengan parlemen. Semua ini berlangsung ketika Hobbes menginjak dewasa, hingga masa tua usianya. Ketika

¹⁴⁴ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 165.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 166.

Hobbes berusia senja, 1649, ia menyaksikan konflik antara Raja Charles I dengan parlemen yang berakhir dengan kekalahan raja. Akibat kekalahannya, raja dipenggal atas perintah Cromwell.”¹⁴⁷

Peristiwa-peristiwa tragis dan menyedihkan pada semasa hidupnya membuat Hobbes terobsesi untuk mencari penyebab peristiwa menyedihkan itu dan berupaya mencari cara pemecahannya. Menurut Ahmad Suhelmi, Thomas Hobbes sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

“*Pertama*, salah satu penyebab terjadinya perang agama, perang sipil dan konflik sosial adalah karena lemahnya kekuasaan negara. Kekuasaan negara terbelah, tidak terpadu. Di Inggris misalnya, kekuasaan negara terbelah menjadi dua: kekuasaan raja dan kekuasaan parlemen. *Kedua*, perang akan dapat dihindari dan perdamaian akan tercapai bila kekuasaan negara mutlak, tidak terbagi-bagi.”¹⁴⁸

Kesimpulan di atas menjadi titik tolak Thomas Hobbes dalam merumuskan doktrin perjanjian sosial. Dalam Doktrin Perjanjian Sosial, Hobbes menguraikan ajaran sebagai berikut. Hobbes mengemukakan bahwa sebelum ada negara, manusia hidup dalam keadaan pra-masyarakat (*state of natures*).¹⁴⁹ Kehidupan manusia sangat dramatis dan tragis karena jauh dari kedamaian, keamanan dan ketenteraman. Magnis Suseno memaparkan keadaan alamiah menurut versi Thomas Hobbes sebagai berikut:

“Keadaan alamiah berarti bahwa semua orang bebas, karena belum ada lembaga atau orang yang memiliki wewenang untuk mengatur orang lain. Semua orang sama kedudukannya. Paham wewenang belum ada. Semua orang sama-sama memiliki hak-hak alamiah tertentu, terutama hak untuk membela diri dengan segala cara yang tersedia. Semua orang hidup sendiri-sendiri sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan individual masing-masing.”¹⁵⁰

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 167.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen* (Jakarta, 1988), hlm. 206.

¹⁵⁰ *Ibid.*

Kehidupan manusia sebelum ada negara menurut versi Thomas Hobbes adalah tidak teratur karena tidak ada kerja sama. Tiap orang bebas bertindak untuk memenuhi kebutuhannya. Magnis Suseno mengomentari keadaan alamiah atau keadaan sebelum ada negara yang dikemukakan Thomas Hobbes sebagai berikut:

“Dengan sangat meyakinkan, Hobbes memperlihatkan keadaan yang niscaya berkembang antara individu-individu yang tidak sosial, tidak sedikitpun saling meminati, dan tidak saling percaya. Individu-individu egois semacam itu senantiasa mesti saling mencurigai. Karena kebutuhan-kebutuhan mereka harus dipenuhi dalam wilayah dan dari persediaan yang sama, mereka tidak dapat saling menganggap sepi. Mereka berada dalam situasi persaingan.”¹⁵¹

Persaingan individu merupakan awal dari kehidupan yang penuh konflik. Ahmad Suhelmi mengemukakan komentar tentang gambaran konflik menurut versi Thomas Hobbes sebagai berikut:

“Dalam menghadapi persaingan, manusia terdorong untuk menggunakan kekuasaan yang ada padanya. Kecenderungan itu semakin kuat mengingat manusia pada dasarnya adalah mahluk pemburu kekuasaan. Berdasarkan asumsi itu, Hobbes berpendapat bahwa kehidupan manusia akan selalu diwarnai oleh persaingan dan konflik kekuasaan. Kekerasan menjadi alat paling ampuh yang sering digunakan dalam persaingan dan konflik itu. Tak mengherankan menurut Hobbes bila kemudian secara alamiah manusia akan saling memerangi manusia lainnya. Manusia akan menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*). Semua manusia akan berperang melawan semua (*bellum omnium contra omnes*).”¹⁵²

Secara alamiah tidak ada manusia yang dapat hidup normal dalam suasana penuh konflik seperti digambarkan Hobbes. Naluri untuk hidup damai dan mempertahankan diri mendorong manusia mengakhiri keadaan yang kacau dengan melakukan perjanjian sosial yang bertujuan untuk mendirikan negara. Ahmad Suhelmi misalnya mengemukakan

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 171.

komentar mengenai awal dari kehendak manusia untuk mendirikan negara melalui perjanjian masyarakat sebagai berikut:

“Nalar manusia menurut Hobbes membimbing orang untuk berdamai. Atas dasar penalaran itulah manusia merasa membutuhkan *kekuasaan bersama* yang bisa menghindari pertumpahan darah. Akal mengajarkan bahwa manusia sebaiknya hidup damai di bawah kekuasaan negara dan hukum daripada hidup dalam keadaan bebas tapi anarkis dan berbahaya bagi keselamatan dirinya. Atas dasar kesadaran itu, manusia bersedia menghentikan kebebasan alamiahnya demi kebaikan dirinya sendiri.”¹⁵³

Kerelaan tiap individu untuk menghentikan kebebasan alamiahnya diwujudkan dalam suatu perjanjian sosial (perjanjian masyarakat). Tiap individu menyerahkan kekuasaannya kepada seseorang atau suatu majelis atau badan. Hobbes menggambarkan konstruksi perjanjian masyarakat sebagai berikut “Saya beri kuasa dan saya serahkan hak dan kekuasaan saya untuk memerintah diri saya kepada orang ini atau kepada majelis ini dengan syarat bahwa engkau pun menyerahkan hak dan kekuasaannya kepadanya serta memberi kuasa yang sama kepadanya dalam semua tindakannya.”¹⁵⁴

Kelompok manusia yang membuat perjanjian sosial tersebut kemudian menjadi satu di bawah kekuasaan absolut negara.¹⁵⁵ Gambaran negara absolut berdasarkan konstruksi doktrin perjanjian masyarakat Hobbes dipaparkan Ahmad Suhelmi sebagai berikut:

“Negara juga merupakan lembaga politik yang hanya mengenal hak, tapi minus kewajiban. Penguasa diberi hak untuk melakukan apa saja demi kebaikan negara. Dengan alat-alat kekerasan yang dilembagakan, negara berhak memaksa warganya untuk patuh kepada aturan-aturan yang ditetapkannya. Bila menentang, negara dapat menjatuhkan hukuman kepadanya. Penggunaan koersif (paksaan

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 175-176.

¹⁵⁴ Thomas Hobbes, *Leviathan* seperti dikutip Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat* (Jakarta, 1982), hlm. 79.

¹⁵⁵ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 212.

fisik - - - pen.) dan penggunaan ancaman kekerasan dibenarkan dalam menegakkan hukum.”¹⁵⁶

Kekuasaan absolut terjadi karena penguasa tidak terikat dengan perjanjian sosial. Penguasa (raja) bukan pihak dalam perjanjian sosial. Soehino menggambarkan teori perjanjian sosial Thomas Hobbes sebagai berikut “Penguasa tadi, raja namanya, mempunyai kekuasaan yang absolut karena raja itu tidak menerima kekuasaan dari masyarakat yang telah didirikan dengan perjanjian tadi melainkan raja itu tadi langsung menerima kekuasaan dari orang-orang yang mengadakan perjanjian tersebut.”¹⁵⁷ Oleh karena itu, dalam pandangan Deliar Noer “. . . bagi Hobbes, isi perjanjian bersama tersebut mengandung dua segi: pertama, perjanjian antara sesama sekutu sehingga tercipta sebuah persekutuan, dan kedua, perjanjian menyerahkan hak dan kekuasaan masing-masing kepada seorang atau majelis secara mutlak.”¹⁵⁸

Sesuai dengan jalan pikiran Thomas Hobbes yang dikemukakan di atas, bentuk monarki absolut merupakan bentuk pemerintahan negara yang terbaik dalam pandangan Hobbes. Bagi Hobbes, negara despotis masih lebih baik daripada anarkhi. Ahmad Suhelmi mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Meskipun demikian menurut Hobbes, negara despotis itu masih jauh lebih baik daripada terjadinya anarkhi akibat terbelahnya kekuasaan negara.”¹⁵⁹ Ahmad Suhelmi lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut:

¹⁵⁶ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 177.

¹⁵⁷ Soehino, *op. cit.*, hlm. 100.

¹⁵⁸ Deliar Noer, *op. cit.*, hlm. 79-80.

¹⁵⁹ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 177.

“Menurut Hobbes monarkhi absolut dengan hanya memiliki seorang penguasa adalah bentuk negara terbaik. Sebab, negara dengan seorang penguasa akan tetap bisa konsisten dengan kebijakan-kebijakan yang ditetapkannya, sedangkan bila negara dikuasai oleh sebuah dewan besar kemungkinan kebijakan negara akan mudah berubah. Kebijakan negara berubah sesuai dengan siapa yang paling mendominasi dewan tersebut.”¹⁶⁰

Tokoh doktrin perjanjian sosial yang lain adalah John Locke. Doktrin perjanjian sosial John Locke sangat berbeda dari Hobbes meskipun pengandaianya sama yaitu *status alamiah*. Hobbes menggambarkan keadaan alamiah penuh konflik sedangkan John Locke penuh kedamaian. Ahmad Suhelmi mengomentari keadaan alamiah versi John Locke sebagai berikut “Keadaan alamiah menurut John Locke merujuk pada keadaan di mana manusia hidup dalam kedamaian, kebajikan, saling melindungi, penuh kebebasan, tak ada rasa takut dan penuh kesetaraan.”¹⁶¹ John Locke sendiri menggambarkan keadaan alamiah yang penuh kedamaian sebagai berikut:

“Juga keadaan mereka sama-sama sederajat, dalam keadaan itu seluruh kekuasaan yurisdiksi bersifat timbal balik, tidak ada orang yang lebih berkuasa daripada yang lain, tidak ada yang lebih nyata daripada bahwa mereka adalah mahluk-mahluk dari spesies dan peringkat yang sama, Maka, dari itu, mereka harus sederajat yang satu terhadap yang lain tanpa yang satu dibawahkan atau ditundukkan oleh yang lain, kecuali jika tuan dan pemimpin mereka semua dengan menyatakan secara jelas kehendaknya, menempatkan yang satu di atas yang lain dan memberikan kepadanya, melalui penunjukan yang nyata dan jelas, hak yang pasti untuk berkuasa dan berdaulat.”¹⁶²

Ciri pertama keadaan alamiah menurut versi John Locke yaitu setiap individu memiliki kedudukan yang sederajat karena tidak seorang pun memiliki hak untuk berkuasa atas orang lain kecuali atas persetujuan orang tersebut. Namun, tidak berarti

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 179.

¹⁶¹ *Ibid.* hlm. 190.

¹⁶² John Locke, *Two Treatis of Civil Government* atau *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asasl Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil* terjemahan A. Widyamartaya, (Yogjakarta, 2002), hlm. 25.

bahwa setiap individu dapat berbuat sekehendak hati. John Locke selanjutnya mengemukakan sebagai berikut:

“Meskipun keadaan ini adalah keadaan bebas merdeka, namun bukan keadaan bebas semau-maunya. Meskipun manusia dalam keadaan bebas itu bebas leluasa untuk mempergunakan diri atau barang-barang miliknya, ia tidak mempunyai kebebasan untuk menghancurkan dirinya ataupun makhluk lain apa pun yang dimilikinya, kecuali bila diperlukan penggunaan yang lebih luhur mulia daripada sekedar pelestariannya semata-mata.”¹⁶³

Menurut John Locke, ada hukum yang mengatur kehidupan individu yaitu hukum alam atau hukum kodrat yang ditanamkan Allah dalam akal budi manusia.¹⁶⁴ John Locke selanjutnya mengemukakan ajaran sebagai berikut:

“Keadaan Alam Kodrat mempunyai suatu hukum Alam untuk mengaturnya; hukum ini mewajibkan setiap orang, dan akal budi, yakni hukum itu, mengajarkan kepada seluruh bangsa manusia yang sudi mendengarkannya bahwa karena semua orang itu sama sederajat dan mandiri, tidak ada seorang pun yang boleh merugikan orang lain dalam hidup, kesehatan, kebebasan ataupun harta miliknya.”¹⁶⁵

Sesuai dengan kutipan di atas berarti, gambaran keadaan alamiah menurut versi John Locke tidak seburuk versi Thomas Hobbes. Keadaan alamiah menurut John Locke jauh dari persaingan atau konflik. Jika demikian, apa sebab individu-individu perlu membuat perjanjian untuk membentuk negara? John Locke mengajukan argumentasi sebagai berikut:

“Akan tetapi, karena kita tidak dapat berswasembada untuk mencukupi diri sendiri dengan segala sesuatu yang baik yang diperlukan untuk hidup seperti yang diinginkan oleh Alam, hidup yang selaras dengan martabat manusia, maka untuk melengkapi apa yang kurang dan tak sempurna dalam diri kita, sebagai orang yang hidup seorang diri dan dari kemampuan sendiri, sudah sewajarnya kita terdorong untuk mengupayakan persatuan dan persekutuan dengan orang-orang

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 26.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 28.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 26.

lain, inilah sebab orang bersatu pertama kali dalam masyarakat-masyarakat politik.”¹⁶⁶

Menurut John Locke, perjanjian masyarakat dibuat karena individu tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri sehingga perlu bekerja sama. Untuk bekerja sama setiap orang harus melepaskan kebebasan alamiah demi suatu kesatuan. John Locke kemudian menguraikan ajarannya mengenai awal pembentukan negara melalui suatu perjanjian masyarakat sebagai berikut:

“Orang-orang, seperti sudah dikatakan, dari kodratnya bebas, sama sederajat, dan mandiri. Tidak ada orang yang dapat dilepaskan dari keadaan ini dan ditundukkan kepada kekuasaan politis orang lain tanpa kesepakatannya sendiri. Kesepakatan ini didapat dengan mengadakan persetujuan dengan orang-orang lain. Untuk bergabung dan bersatu membentuk sebuah masyarakat agar dapat hidup nyaman, aman dan damai di antara mereka”¹⁶⁷

Pembentukan negara dilakukan oleh individu-individu berdasarkan kesepakatan bersama demi kehidupan yang lebih baik. Kesepakatan individu-individu untuk melahirkan negara digambarkan John Locke dalam uraian berikut ini:

“Sebab, apabila sejumlah orang telah membentuk sebuah masyarakat dengan kesepakatan individu-individu, mereka dengan demikian membuat masyarakat itu menjadi satu badan dengan kekuasaan untuk bertindak sebagai satu badan yang terjadi oleh kehendak dan ketetapan mayoritas. Apa yang membuat masyarakat manapun ada hanyalah kesepakatan individu-individu di dalamnya”¹⁶⁸

Setelah masyarakat politik atau negara terbentuk, semua orang wajib tunduk pada kehendak negara yang ditetapkan berdasarkan prinsip mayoritas. John Locke lebih lanjut mengemukakan pandangan sebagai berikut: “Dengan demikian, setiap orang dengan berkesepakatan dengan orang-orang lain untuk membentuk suatu badan politik di bawah

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 32.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 82.

¹⁶⁸ *Ibid.*

satu pemerintah mewajibkan dirinya di hadapan setiap orang dalam masyarakat itu untuk tunduk kepada ketetapan mayoritas dan untuk dicakup oleh mayoritas.”¹⁶⁹

Menurut ajaran John Locke, pemerintah diberi mandat untuk menyelenggarakan negara setelah disetujui oleh rakyat sehingga kekuasaan pemerintah tidak absolut tetapi kekuasaan yang terbatas. John Locke mengemukakan lebih lanjut mengenai kekuasaan pemerintah yang terbatas sebagai berikut:

“Seluruh kekuasaan yang dimiliki pemerintah ada hanya demi kebaikan masyarakat, maka tidak boleh bersifat sewenang-wenang dan sekehendak sendiri, dan harus dilaksanakan menurut undang-undang yang telah ditetapkan dan diumumkan, sehingga di satu pihak, rakyat dapat mengetahui kewajiban-kewajiban mereka dan merasa aman sentosa di dalam batas-batas hukum dan di lain pihak, pemerintah sendiri terjaga di dalam batas-batas mereka dan tidak tergodanya oleh kekuasaan yang mereka pegang untuk menggunakannya demi tujuan-tujuan dan dengan langkah-langkah yang tidak diketahui rakyat dan tidak diterima rakyat dengan senang hati.”¹⁷⁰

Dalam pandangan John Locke, tugas pemerintah adalah melindungi rakyat dan atau hak-hak rakyat karena negara diadakan untuk hal itu. John Locke mengemukakan pandangan mengenai hal tersebut sebagai berikut “Tujuan besar orang-orang membentuk masyarakat adalah menikmati barang-barang milik mereka dengan damai dan aman dan alat serta sarana untuk mencapai tujuan itu adalah undang-undang yang ditetapkan dalam masyarakat itu,”¹⁷¹ John Locke mengemukakan pandangan lebih lanjut sebagai berikut:

“Bukan tanpa alasan bahwa ia berupaya dan bersedia untuk bergabung menjadi satu membentuk suatu masyarakat bersama dengan orang-orang lain yang sudah bersatu atau yang berfikir untuk bersatu demi saling menjaga kelestarian hidup

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 83.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 110.

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm, 106.

mereka, kebebasan mereka dan tanah-tanah mereka yang semuanya ini saya sebut dengan nama umum --- hak milik.”¹⁷²

Jika berpedoman pada doktrin Perjanjian Sosial John Locke dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, negara dibentuk berdasarkan kesepakatan bersama melalui perjanjian. *Kedua*, fungsi negara adalah melindungi hak-hak rakyat. *Ketiga*, rakyat memberi mandat kepada penguasa untuk memerintah sehingga penguasa merupakan pilihan rakyat. *Keempat*, kewenangan penguasa adalah kewenangan yang terbatas karena diperoleh atas dasar persetujuan rakyat. Bentuk pemerintahan negara ideal yang sesuai dengan ajaran John Locke adalah monarki konstitusional.

Tokoh doktrin perjanjian masyarakat ketiga adalah Jean Jacques Rosseau. Rosseau hidup pada abad XVIII (1712-1778).¹⁷³ Menurut Ahmad Suhelmi, pemikiran Rosseau merupakan antitesis pemikiran abad XVIII.¹⁷⁴ Pendapat tersebut dikemukakan berdasarkan alasan bahwa pemikiran Rosseau bertentangan dengan pikiran dominan pada Abad ke-18 yang mendewakan rasio (akal manusia). Harun Hadiwijono menggambarkan perbedaan pikiran Rosseau dengan pikiran Abad Pencerahan sebagai berikut “Sebenarnya, ia (maksudnya Rosseau . . . pen.) menentang *Pencerahan*, yang menurut dia menyebarkan kesenian dan ilmu pengetahuan yang umum tanpa disertai penilaian yang baik, dengan terlalu percaya kepada pembaharuan umat manusia melalui pengetahuan dan keadaban.”¹⁷⁵ Dalam hubungan dengan pandangan Rosseau, Ahmad Suhelmi berkomentar sebagai berikut “Apa yang dianggap baik bagi pemikir

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 100.

¹⁷³ Harun Hadiwijono, *Sari Sejarah Filsafat Barat* (Yogyakarta, 1995), hlm. 59.

¹⁷⁴ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 241.

¹⁷⁵ Harun Hadiwijono, *op. cit.*, hlm. 59.

Pencerahan (pemikir yang lahir pada abad XVIII --- pen.) justru buruk bagi Rosseau. Menurut Rosseau, perkembangan sains, teknologi dan seni yang dibanggakan Perancis menyebabkan kerusakan akhlak dan dekadensi kebudayaan.”¹⁷⁶

Abad ke-18 terlampau menjunjung tinggi rasio manusia sehingga membuat Rosseau prihatin. Rosseau mengajak manusia untuk kembali pada keadaan asal atau keadaan alamiah sebelum ada negara. Dengan bertitik tolak dari kondisi abad XVIII, Rosseau merumuskan suatu doktrin perjanjian sosial atau perjanjian masyarakat yang berbeda dari Thomas Hobbes dan John Locke. Doktrin Rosseau bertujuan untuk mengajak manusia kembali pada keadaan alamiah.

Menurut Rosseau, manusia hidup dalam keadaan alamiah sebagai makhluk bebas. Dalam hubungan dengan keadaan manusia sebelum ada negara, Rosseau mengemukakan sebagai berikut “Manusia dilahirkan sebagai makhluk bebas.”¹⁷⁷ Lantas dari mana manusia memperoleh kebebasan? Rosseau menjawab pertanyaan itu dengan mengemukakan ajaran sebagai berikut “Kebebasan yang bersifat umum ini berasal dari kodrat manusia.”¹⁷⁸ Kebebasan dipakai manusia demi kepentingan diri sendiri. Rosseau selanjutnya mengemukakan ajaran sebagai berikut “Karena semuanya dilahirkan sebagai makhluk bebas yang setara, mereka akan mengabdikan kebebasannya hanya demi kepentingan mereka sendiri.”¹⁷⁹

¹⁷⁶ Ahmad Suhaemi, *op. cit.*, hlm. 243.

¹⁷⁷ Jean Jacques Rosseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)* diterjemahkan oleh Vincent Bero (Jakarta, 2009), hlm. 4.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

Dalam keadaan alamiah, menurut Rosseau, manusia adalah mahluk yang baik. Manusia bukan mahluk yang suka perang karena tidak ada rasa benci, dendam dan iri hati pada dirinya.¹⁸⁰ Namun, keadaan alamiah tidak dapat dipertahankan selamanya karena manusia berkembang. Jika keadaan alamiah tetap dipertahankan sedangkan masyarakat berkembang akan terjadi hal yang negatif. Oleh karena itu, keadaan alamiah harus ditinggalkan untuk masuk ke dalam keadaan baru. Proses peralihan kehidupan asali (kehidupan alami) ke dalam bentuk kehidupan bersama yang disebut negara digambarkan F. Budi Hardiman sebagai berikut:

“Menurut Rosseau, keadaan asali itu baik dan membahagiakan, tetapi sayang bahwa jumlah kendala yang dihadapi manusia lebih banyak daripada jumlah sumber untuk mempertahankan diri. Dengan kata lain, keadaan asali itu cenderung merosot juga. Oleh karena itu, manusia harus membentuk persekutuan untuk melestarikan keadaan asali itu.”¹⁸¹

Magnis Suseno mengemukakan alasan yang berbeda tentang proses perpindahan kehidupan alami menjadi keadaan masyarakat (bernegara). Magnis Suseno mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Kepolosan alamiah itu hancur waktu manusia untuk menjamin kebutuhan-kebutuhannya masuk ke dalam kesatuan masyarakat. Dengan manusia menjadi sosial, ketidaksamaan masuk ke dalam umat manusia dan dengan ketidaksamaan (terjadi . . . pen.) segala kemerosotan dan egoisme. Tetapi di lain pihak, Rosseau menyadari juga bahwa tidak mungkin manusia kembali ke keadaan alamiah. Sosialisasi manusia tidak dapat dihindari karena hanya dalam kesatuan masyarakat ia dapat menjamin kebutuhan-kebutuhannya. Jadi, perkembangan yang dialami umat manusia sebenarnya tidak terelakkan. Proses sejarah tidak dapat dikembalikan. Dengan demikian, Rosseau berhadapan dengan suatu dilemma.”¹⁸²

¹⁸⁰ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 246.

¹⁸¹ F. Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche* (Jakarta, 2004), hlm. 118.

¹⁸² Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 238-239.

Ahmad Suhelmi mengemukakan alasan perpindahan keadaan alamiah secara berbeda. Ahmad Suhelmi mengemukakan sebagai berikut:

“Sebaik apapun keadaan alamiah disadari kemudian bahwa situasi demikian teramat rentan dan dapat mengancam eksistensi manusia. Perang dan pertikaian akan mudah terjadi, kekhawatiran itulah yang kemudian menggerakkan manusia untuk mengadakan ikatan bersama berupa kontrak sosial. Manusia berdasarkan kesadaran penuh berusaha ke luar dari keadaan alamiah dan membentuk negara”¹⁸³

Menurut Rosseau, peralihan keadaan alamiah menjadi kehidupan bernegara merupakan proses yang harus terjadi. Rosseau mengemukakan alasan sebagai berikut:

“Saya mengandaikan semua orang sudah mencapai tahap ketika manusia memiliki kekuatan untuk pertahanan dari rintangan, mereka menjaga keselamatan diri dalam situasi alamiah, serta menjadi lebih besar dari sumber daya yang diberikan oleh masing-masing individu demi memelihara hidupnya dalam situasi seperti itu. Situasi primitif seperti ini kemudian tidak akan bertahan lagi, dan bangsa manusia akan musnah jika tidak mengubah cara mempertahankan eksistensinya.”¹⁸⁴

Jalan yang harus ditempuh untuk mencegah kemusnahan manusia menurut Rosseau adalah berkumpul menjadi satu. Namun, jika setiap individu berkumpul bersama muncul masalah baru. Perkumpulan mengancam kebebasan individu. Rosseau lebih lanjut mengemukakan ulasan sebagai berikut “Tambahan kekuatan ini bisa muncul hanya ketika beberapa orang berkumpul bersama. Namun, karena kekuatan dan kebebasan setiap individu merupakan alat utama bagi pertahanan dirinya, bagaimana dia bisa menjaga mereka tanpa membahayakan kepentingannya sendiri?”¹⁸⁵ Maka, sebagai jalan ke luar dari situasi dilematis tersebut, Rosseau mengemukakan sebagai berikut:

¹⁸³ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 250.

¹⁸⁴ Jean Jacques Rosseau, *op. cit.*, hlm. 21-22.

¹⁸⁵ *Ibid.*

“Persoalannya adalah menemukan bentuk asosiasi yang akan mempertahankan dan melindungi bersama dengan kekuatan pribadi dan sarana dari setiap asosiasi. Di dalam asosiasi tersebut, orang bisa menyatukan dirinya dengan anggota yang lain tetapi tetap patuh pada dirinya sendiri dan tetap menjadi seorang pribadi yang bebas seperti sebelum bergabung dalam asosiasi tersebut. Ini merupakan persoalan fundamental ketika “Perjanjian Sosial” menjadi jalan keluar.”¹⁸⁶

Menurut Rosseau jalan keluar dari dilema kemerosotan keadaan alami yang mengancam kehidupan manusia adalah dengan membentuk persekutuan melalui perjanjian atau kontrak sosial. F. Budi Hardiman mengemukakan pendapat tentang hal tersebut sebagai berikut “Di dalam persekutuan itu, para individu diharapkan dapat mempertahankan keadaan asalnya yaitu: hanya patuh kepada dirinya sendiri atau merdeka. Persekutuan ini menciptakan sebuah lembaga moral kolektif yang disebut negara bila ia dianggap pasif atau kedaulatan bila dianggap aktif.”¹⁸⁷ Rosseau sendiri menggambarkan proses pembentukan negara sebagai berikut:

“Pada saat bersamaan, sebagai pengganti individu dari setiap partai yang dikontrak, tindakan penyatuan ini melahirkan moral dan sebuah rangka kolektif yang terdiri dari sejumlah anggota yang memilihnya. Dari tindakan ini, partai yang bersangkutan menemukan kesatuan, identitas, hidup dan keinginan. Partai atau kelompok ini kemudian menjadi semacam pribadi publik karena dibentuk oleh persatuan pribadi yang pada mulanya bernama *kota*, kini mengambil bentuk republik atau rangka politik. Dalam kondisi pasif, persatuan ini disebut dengan negara, dan dalam kondisi aktif dikenal dengan istilah pemerintahan”¹⁸⁸

Seperti dikemukakan Rosseau, perjanjian sosial melahirkan negara sehingga ketika negara terbentuk terjadi perubahan dari keadaan bebas menjadi terikat. Peralihan status mengandung arti tiap individu harus rela melepaskan kebebasan alamiah demi ikatan kesatuan atau persatuan. Von Schmid mengemukakan komentar tentang peralihan

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 22-23.

¹⁸⁷ F. Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, *op. cit.*, hlm. 118-119.

¹⁸⁸ Jean Jacques Rosseau, *op. cit.*, hlm. 25.

status individu yang bebas menjadi status terikat karena perjanjian sebagai berikut “Akibat . . . perjanjian itu ialah bahwa tiap anggotanya menyerahkan semua haknya kepada masyarakat. Jadi, Rosseau dalam ajarannya tidak mengenal hak-hak kemerdekaan pribadi yang tak dapat dipindahkan yaitu hak-hak dasar. Keseluruhan yang lahir dari perjanjian itu dinamakan Rosseau kesatuan susila yang kolektif”¹⁸⁹

Apakah kehadiran negara dalam kehidupan bersama manusia bukan suatu kemunduran jika individu harus kehilangan kebebasan alamiahnya? Von Schmid mengemukakan komentar tentang dilema peralihan status di atas dengan pandangan sebagai berikut “Sebagai ganti kemerdekaan alamiah dan hak tanpa batas, ia kini mendapatkan kemerdekaan warga negara yang dibatasi oleh kemauan umum.”¹⁹⁰ Rosseau sendiri mengemukakan jawaban jitu untuk ke luar dari dilema peralihan status bebas ke dalam status terikat sebagai berikut:

“Meskipun dalam negara sipil ini dia keluar dari keuntungan yang dia dapatkan dari kondisi alamiahnya, pada gilirannya dia akan mendapatkan sesuatu yang lebih besar. Kemampuan-kemampuan yang dimilikinya akan dirangsang dan berkembang, gagasan-gagasannya diperluas, perasaan-perasaannya menjadi lebih mulia, dan seluruh jiwanya terangkat. Dengan demikian, kondisi baru ini tidak akan mendegradasikan dirinya ke tingkat yang lebih rendah daripada kondisi alamiah yang telah dia tinggalkan, tetapi diikat dengan berkah yang berkesinambungan sebuah momen yang akan dia rasakan selamanya. Selanjutnya, statusnya sebagai hewan bodoh dan tidak imajinatif (akan meningkat karena - - - pen.), dia menjadi mahluk intelek, yakni seorang manusia.”¹⁹¹

¹⁸⁹ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta, 1980), hlm. 174.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Jean Jacques Rosseau, *op. cit.*, hlm. 31.

Dalam pandangan Rosseau, keuntungan yang diperoleh dari kehidupan bernegara yang bersifat terikat jauh lebih besar daripada kehidupan alamiah yang bebas. Rosseau lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut:

“Apa yang hilang dari manusia dengan melakukan kontrak sosial adalah kebebasan kodrati dan hak untuk tidak terbatas atas segala sesuatu yang mungkin dan atau bisa dia dapatkan, di lain pihak melalui perjanjian (kontrak) sosial dia mendapatkan kebebasan sipil dan hak kepemilikan atas segala sesuatu yang dia miliki.”¹⁹²

Kumpulan individu yang disebut masyarakat politik (negara) memiliki suatu kemauan yang mungkin saja berbeda dari kemauan individu-individu tertentu. Selain kemauan bersama masyarakat, setiap orang juga masih dimungkinkan untuk memiliki kemauan sendiri. Von Schmid mengemukakan bahwa negara mempunyai kemauan umum, suatu kedaulatan, kedaulatan rakyat yang tak dapat dipindahkan.¹⁹³ Von Schmid lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Tapi setiap orang dapat memiliki kemauan khusus di samping kemauan umum.”¹⁹⁴ Bagaimana kedudukan kemauan individu terhadap kemauan masyarakat (negara)? Von Schmid mengemukakan pandangan tentang hal itu sebagai berikut “Akan tetapi barang siapa tidak sudi mematuhi kemauan umum akan dipaksa oleh keseluruhan untuk menjadi merdeka.”¹⁹⁵

Budi Hardiman mengemukakan bahwa dalam lembaga yang disebut negara, kehendak individu tunduk kepada kehendak umum (*volonte generale*) yang lebih

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ J.J. Von Schmid, *op. cit.*, hlm 174.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

mencerminkan kepentingan nyata daripada kehendak individu.¹⁹⁶ Kehendak umum bukan penjumlahan dari kehendak semua orang. Kehendak semua orang (*volonte de tous*) adalah penjumlahan dari kehendak semua orang.¹⁹⁷ Akan tetapi, kehendak umum (*volonte generale*) adalah kehendak bersama semua individu atas suatu kepentingan bersama, kepentingan umum.¹⁹⁸ Pelaksanaan kehendak umum sebagai kehendak para warga negara sebagai keseluruhan kolektif disebut kedaulatan.¹⁹⁹

Jika kehendak negara dianggap sebagai ungkapan kehendak umum berarti kehendak negara sama dengan kehendak semua warga. Jika warga taat pada kehendak negara berarti warga taat pada kehendaknya sendiri sehingga tidak ada kesenjangan antara kehendak warga dengan kehendak negara. Dengan demikian, jika hal itu tercapai, menurut Magnis Suseno “Negara betul-betul menjadi *res publica, republik, urusan umum*. Negara tidak lagi menjadi sesuatu yang asing karena tidak lagi merupakan milik raja atau milik sekelompok orang melainkan milik semua. Manusia tidak terasing lagi didalamnya.”²⁰⁰ Sesuai dengan pandangan Rosseau, Magnis Suseno mengemukakan pandangan sebagai berikut “. . . satu-satunya negara yang sah menurut Rosseau adalah republik. Hal itu terungkap dalam ajaran termasyhur Rosseau tentang kedaulatan rakyat.

¹⁹⁶ F. Budi Hardiman, *op. cit.*, hlm. 119.

¹⁹⁷ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 240.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum, op. cit.*, hlm 174.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 240-241.

Rakyat itu berdaulat dan karena itu negara harus menjadi urusan seluruh rakyat, sebagaimana halnya dalam republik klasik di Roma dulu.”²⁰¹

Sesuai dengan doktrin kedaulatan rakyat, negara yang dianggap baik oleh Rosseau adalah negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Menurut Rosseau, “Dalam negara kedaulatan rakyat, individu dapat mempertahankan kebebasannya, sebab dia adalah sumber kedaulatan dan dengan menyesuaikan diri dengan kehendak umum kepentingan realnya dipenuhi. Kalau demikian, menurut Rosseau, kedaulatan rakyat adalah mutlak.”²⁰² Paham kedaulatan Rosseau mengandung konsekuensi fundamental terhadap struktur organisasi negara. Magnis Suseno mengemukakan konsekuensi ajaran kedaulatan Rosseau dengan komentar sebagai berikut:

“Paham kedaulatan rakyat total itu mempunyai konsekuensi mengenai struktur negara yang dirancangan Rosseau. Karena negara adalah rakyat sendiri dan bukan suatu lembaga berhadapan dengan rakyat, maka juga tidak perlu, bahkan tidak masuk akal, untuk melindungi rakyat atau para warga negara terhadap negara. Manusia tidak perlu dilindungi terhadap dirinya sendiri.”²⁰³

Magnis Suseno lebih lanjut mengemukakan ulasan sebagai berikut “Maka, dalam negara Rosseau tidak ada tempat bagi suatu konstitusi, bagi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, bagi pengakuan terhadap hak kelompok-kelompok masyarakat tertentu (seperti misalnya kelompok-kelompok minoritas etnis).”²⁰⁴ Apakah Rosseau tidak peduli terhadap hak asasi manusia? Jawabannya tentu tidak demikian. Magnis Suseno lebih lanjut menjelaskan hal itu dalam uraian berikut ini:

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² F. Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, *op. cit.*, hlm. 119.

²⁰³ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm. 242.

²⁰⁴ *Ibid.*

“Bukannya Rosseau menganggap pelanggaran hak asasi manusia sebagai tidak apa-apa. Melainkan, dalam kerangka pikirannya hak-hak asasi manusia itu tidak mungkin dilanggar karena negara adalah identik dengan rakyat. Karena hak pihak yang setuju tidak dapat dilanggar (*Volenti iniuria fieri nequit*), maka, mengingat negara sebagai kehendak umum, hanya dapat menghendaki apa yang dikehendaki oleh semua, tidak mungkin hak warga negara dapat dilanggar oleh negara.”²⁰⁵

Sesuai dengan doktrin kontrak sosial, Rosseau mendambakan negara atau sistem pemerintahan yang memberlakukan demokrasi langsung.²⁰⁶ Bentuk ideal negara idaman Rosseau adalah negara kota jaman Romawi Kuno atau desa-desa di Swiss ketika ia masih kanak-kanak.²⁰⁷ Doktrin kontrak sosial yang dikembangkan Rosseau di kemudian hari disebut doktrin kedaulatan rakyat. Dalam konteks demokrasi moderen, doktrin kedaulatan rakyat Rosseau menjadi ajaran pembeda bagi penyelenggaraan negara yang melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan negara yang disebut negara demokrasi.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 253.

²⁰⁷ *Ibid.*

BAB IV

TEORI ATAU DOKTRIN TENTANG PERTUMBUHAN NEGARA

A. Pengantar

Doktrin atau teori tentang pertumbuhan negara merupakan pokok bahasan ketiga Ilmu Negara Umum dari sudut pandang sosiologis setelah pokok bahasan sifat dan hakikat negara serta teori dasar pembenaran eksistensi (keberadaan) negara. Doktrin atau teori pertumbuhan negara berupaya memberikan penjelasan tentang proses pertumbuhan negara dari sudut pandang (perspektif) sosiologis. Beberapa pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan berkenaan dengan doktrin atau teori pertumbuhan negara dari sudut pandang sosiologis tersebut adalah sebagai berikut. Apakah negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia hadir secara tiba-tiba dalam kehidupan bersama manusia? Apakah bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang disebut negara langsung memiliki bentuk seperti yang dikenal pada zaman sekarang? Jika tidak, bagaimanakah tahap-tahap proses pertumbuhan bentuk kehidupan bersama manusia itu sampai akhirnya menjadi negara?

Negara adalah bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang paling sempurna jika dibandingkan dengan bentuk pergaulan hidup manusia yang lain seperti *nagari*, *desa*, *kampung*, *huta* dan sebagainya. Sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia, negara tidak secara mendadak tumbuh dan hadir dalam kehidupan bersama manusia. Ada proses pertumbuhan dan perkembangan bentuk-bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang sudah berlangsung sejak lama dalam rentang waktu yang sangat

panjang sampai mencapai bentuk sempurna sebagai suatu entitas politik yang pada zaman sekarang disebut negara.

Proses pertumbuhan bentuk-bentuk pergaulan hidup bersama manusia itu dimulai dari bentuk yang sangat sederhana sampai mencapai bentuk yang sangat sangat kompleks yang disebut negara. Dalam hubungan dengan proses pertumbuhan negara tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa perkembangan negara melalui beberapa phase.²⁰⁸ Penulis lain, Hendra Nurtjahyo juga mengemukakan pendapat yang sama dengan Padmo Wahyono yakni sebagai berikut “Negara tidak terjadi begitu saja. Ia berproses dari satu pemenuhan unsur kepada pemenuhan unsur lainnya.”²⁰⁹

Menurut logika (akal sehat), pendapat kedua pakar yang mengatakan bahwa pertumbuhan negara berlangsung secara bertahap dapat diterima dengan mudah. Semua bentuk pergaulan hidup manusia bersifat dinamis yakni mengalami proses perkembangan dari bentuk yang bersifat sederhana sampai mencapai bentuk yang rumit. Proses pertumbuhan atau perkembangan bentuk-bentuk pergaulan hidup manusia itu terjadi tentu saja karena perkembangan zaman. Bentuk pergaulan hidup manusia pada zaman dahulu sangat sederhana karena jumlah warganya juga sedikit sehingga kebutuhan anggotanya juga sederhana. Contoh bentuk kehidupan bersama manusia yang bersifat sederhana masih dapat ditemukan di beberapa daerah di Indonesia seperti masyarakat Badui di Provinsi Banten atau masyarakat Suku Naga di Tasikmalaya Provinsi Jawa Barat. Luas wilayah, masyarakat Badui dan Suku Naga tersebut tentu saja sangat terbatas sama seperti jumlah anggotanya yang juga tidak terlampau besar.

²⁰⁸ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 107.

²⁰⁹ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 31.

Secara lambat laun, bentuk-bentuk kehidupan bersama manusia kemudian mengalami proses perkembangan ke arah yang semakin kompleks (rumit). Jika sekarang masih terdapat bentuk pergaulan hidup manusia yang bersifat sederhana seperti dikemukakan di atas sudah barang tentu hal itu merupakan pengecualian. Pada zaman sekarang, keadaannya sudah berbeda. Bentuk pergaulan hidup manusia yang disebut negara memiliki jumlah warga masyarakat yang jauh lebih besar sehingga kebutuhan warganya juga sangat kompleks. Sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia, negara memiliki wilayah yang jauh lebih luas daripada bentuk-bentuk pergaulan hidup bersama manusia pada zaman dahulu yang masih sangat sederhana sebagaimana sudah dikemukakan dalam contoh di atas. Sebagai konsekuensinya, tatanan organisasi negara sudah barang jauh lebih kompleks daripada organisasi bentuk-bentuk pergaulan hidup bersama manusia pada zaman dahulu.

Meski mudah menerima kebenaran pendapat tentang proses pertumbuhan dan pembentukan negara yang berlangsung melalui beberapa phase sebagaimana dikemukakan di atas tetapi sulit untuk membuktikan kebenaran pendapat itu secara empiris. Para penulis atau para ahli kenegaraan mengalami kesulitan untuk menunjukkan bukti-bukti empiris yang dapat membenarkan pendapat bahwa proses pertumbuhan dan perkembangan negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia adalah seperti dikemukakan di atas. Sebagai contoh, Bintan R. Saragih mengemukakan bahwa dalam sejarah tidak dapat ditentukan kapan dan di mana negara itu dimulai.²¹⁰

²¹⁰ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 77.

Jika bukti empiris tentang keberadaan negara yang lahir pertama kali tidak dimiliki lalu bagaimana dapat dibuktikan kebenaran pendapat para pakar yang mengemukakan bahwa negara berkembang melalui beberapa phase? Keadaan seperti itu akan mengundang pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut. Apakah benar negara tumbuh dan berkembang melalui beberapa phase? Bentuk-bentuk kehidupan bersama manusia yang seperti apa yang pernah dikenal dalam sejarah peradaban manusia sebelum negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup manusia dikenal? Pertanyaan-pertanyaan di atas harus dijawab oleh Ilmu Negara Umum. Namun, bagaimana Ilmu Negara Umum dapat menjawab pertanyaan tersebut melalui teori-teori umum yang berlaku bagi semua negara jika tidak ada bukti empirisnya?

Pembuktian secara empiris mengenai phase-phase pertumbuhan bentuk-bentuk pergaulan hidup manusia yang pernah ada sebelum negara dikenal harus dilakukan oleh Ilmu Negara Umum sesuai dengan kaidah ilmu pengetahuan ilmiah. Namun, hal itu tentu saja tidak mungkin dapat dilakukan oleh Ilmu Negara Umum jika tidak memiliki bukti empiris untuk mendukungnya. Dengan perkataan lain, Ilmu Negara Umum akan mengalami kesulitan untuk membangun teori-teori ilmiah mengenai pertumbuhan negara yang berlaku secara umum bagi semua negara jika tidak dibantu oleh cabang ilmu pengetahuan yang lain.

Menurut penulis, cabang ilmu pengetahuan yang dapat membantu Ilmu Negara Umum untuk membentuk teori-teori ilmiah tentang pertumbuhan negara yang berlaku secara umum adalah Ilmu Sejarah dan Ilmu Negara Khusus atau Ilmu Negara Individual. Ilmu Negara Khusus Sosiologis atau Ilmu Negara Individual sebagai cabang Ilmu Negara yang mengkaji suatu negara tertentu dari sudut pandang sosiologis dan Ilmu

Sejarah dapat membantu Ilmu Negara Umum untuk membentuk teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku secara umum. Kedua cabang ilmu pengetahuan tersebut dapat menyediakan bukti-bukti empiris tentang sejarah pertumbuhan suatu negara untuk kemudian dijadikan bahan dalam rangka membentuk teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku secara umum.

Apa sebab Ilmu Negara Individual dan Ilmu Sejarah dapat membantu Ilmu Negara Umum? Ilmu Negara Khusus Sosiologis atau Ilmu Negara individual dan Ilmu Sejarah memiliki data atau bukti-bukti empiris tentang keberadaan suatu negara yang diambil dari sejarah bangsa yang bersangkutan. Sebagai contoh, Ilmu Sejarah dan Ilmu Negara Khusus Indonesia memiliki data mengenai berbagai hal tentang negara Indonesia seperti sifat hakikat negara Indonesia, tujuan negara Indonesia, pengertian kedaulatan menurut paham bangsa Indonesia dan sebagainya. Bukti-bukti empiris mengenai negara Indonesia seperti tentang saat kelahiran negara Indonesia, tokoh-tokoh pejuang nasional yang ikut memproklamkan kelahiran negara Indonesia dan tempat negara Indonesia diproklamkan dapat diambil dari bahan-bahan sejarah bangsa Indonesia.

Jika berpedoman pada bukti-bukti sejarah yang dimiliki oleh Ilmu Sejarah, proses pertumbuhan bangsa dan negara Indonesia dapat diteliti lebih mendalam. Bukti sejarah menunjukkan bahwa proses pembentukan negara Indonesia melalui beberapa tahap. Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 hanya salah satu tahap proses pembentukan Negara Republik Indonesia. Jauh sebelum kelahiran negara Indonesia, di wilayah Nusantara terdapat kerajaan-kerajaan yang satu sama lain belum memiliki kesadaran sebagai bangsa Indonesia. Kerajaan-kerajaan tersebut masih bersifat kedaerahan dan etnis. Sekitar tahun 1908 muncul gerakan untuk membangun rasa

kebangsaan yang dipelopori oleh organisasi Boedi Oetomo. Setelah kesadaran sebagai suatu bangsa dimiliki mayoritas rakyat Indonesia, perjuangan bangsa Indonesia kemudian meningkat pada tahap merebut kemerdekaan. Dalam konteks proses kelahiran negara Indonesia, Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . terjadinya negara (Indonesia - - - pen.) merupakan suatu proses yang tidak sekedar dimulai dari proklamasi melainkan bahwa perjuangan kemerdekaan pun mempunyai peran khususnya dalam pembentukan ide-ide dasar yang dicita-citakan (*die ideologi*).²¹¹

Sebagaimana dikemukakan di atas, Ilmu Negara Khusus Indonesia memiliki bukti empiris mengenai pembentukan negara Indonesia yang diambil dari bahan-bahan sejarah bangsa dan negara Indonesia. Hal yang sama juga dapat dilakukan oleh Ilmu Negara Khusus Amerika atau Ilmu Negara Khusus negara yang lain. Masing-masing Ilmu Negara Khusus tersebut dapat memberikan sumbangsih yang berkenaan dengan keberadaan negara yang bersangkutan. Bukti-bukti empiris tentang negara-negara tertentu yang dimiliki oleh masing-masing Ilmu Negara Khusus yakni Ilmu Negara Khusus Indonesia, Amerika atau Belanda dikumpulkan sebagai data yang bermanfaat bagi Ilmu Negara Umum. Berdasarkan data atau bahan-bahan tersebut, Ilmu Negara Umum dapat membentuk teori-teori Ilmu Negara yang berlaku umum bagi semua negara termasuk teori-teori tentang pertumbuhan negara yang menjadi pokok bahasan dalam bab ini.

Pembentukan teori-teori umum oleh Ilmu Negara Umum tersebut dapat dilakukan dengan cara membanding-bandingkan teori-teori yang berlaku secara khusus pada suatu

²¹¹ Padmo Wahyono “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan” dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (ed.), ‘Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara,’ *op. cit.*, hlm. 97.

negara tertentu yang merupakan pokok pembahasan masing-masing Ilmu Negara Khusus. Proses pembentukan teori-teori yang bersifat umum seperti itu dapat dibenarkan menurut kaidah ilmu pengetahuan. Dalam konteks ini, Padmo Wahyono mengemukakan komentar bahwa teori-teori kenegaraan yang umum dan universal adalah hasil perbandingan teori-teori yang khusus sifatnya.²¹²

Dalam proses perbandingan teori-teori Ilmu Negara Khusus tersebut, unsur-unsur khusus yang terdapat pada Ilmu Negara Khusus dibersihkan lebih dahulu supaya dapat diambil sari pati atau inti sarinya. Setelah unsur-unsur yang bersifat khusus dibersihkan lalu dapat dilakukan proses generalisasi untuk menghasilkan tingkatan abstraksi yang lebih tinggi dalam rangka membentuk teori-teori Ilmu Negara yang berlaku secara umum pada semua negara. Dari perspektif logika, proses abstraksi untuk membentuk teori-teori umum sebagaimana dikemukakan di atas dilakukan dengan memakai logika induksi. Logika induksi adalah suatu jenis (bentuk) penalaran yang bertujuan untuk membangun atau membentuk kesimpulan (pernyataan atau proposisi) yang berlaku umum berdasarkan pernyataan-pernyataan (proposisi-proposisi) yang khusus. Proses penalaran induksi menghasilkan teori-teori Ilmu Negara yang berlaku secara umum pada semua negara.

Proses penalaran induksi yang sama seperti dikemukakan di atas juga dapat dilakukan untuk membentuk teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku secara umum pada semua negara. Pada tahap pertama, bahan-bahan Ilmu Negara Khusus yang berasal dari berbagai negara yang berkenaan dengan teori pertumbuhan negara dikumpulkan sebagai data. Data ini dipergunakan untuk membentuk teori pertumbuhan negara yang

²¹² Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 1.

berlaku umum pada semua negara. Setelah unsur-unsur Ilmu Negara Khusus dibersihkan atau disaring kemudian dapat dilakukan proses abstraksi untuk menghasilkan pengetahuan yang berlaku secara umum. Proses seperti itu dapat dilakukan berdasarkan penalaran induksi sebagaimana sudah dikemukakan di atas. Hasil penalaran induksi adalah teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku secara umum pada semua negara. Dengan demikian, pembentukan teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku umum bagi semua negara tidak dilakukan secara langsung. Akan tetapi, secara bertahap yakni dimulai dari pengumpulan bahan-bahan yang disediakan oleh Ilmu Negara Khusus yang masing-masing membicarakan teori yang berlaku pada suatu negara tertentu.

Dalam pembentukan teori-teori pertumbuhan negara yang berlaku secara umum pada semua negara seperti dikemukakan di atas, hubungan Ilmu Negara Khusus dengan Ilmu Negara Umum tampak dengan jelas. Hubungan di antara kedua cabang ilmu pengetahuan kenegaraan tersebut bersifat timbal balik. Ilmu Negara Khusus memberikan sumbangsih untuk pembentukan teori-teori Ilmu Negara Umum yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum pada semua negara. Padmo Wahyono misalnya mengemukakan pendapat berkenaan dengan hal itu sebagai berikut “. . . teori-teori kenegaraan yang umum dan universal adalah hasil perbandingan teori-teori yang khusus sifatnya sepanjang zaman.”²¹³ Di lain pihak, teori-teori Ilmu Negara yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum pada semua negara dapat dipakai sebagai pedoman untuk memahami keberadaan suatu negara tertentu dengan terlebih dahulu mempertimbangkan unsur-unsur khusus yang terdapat pada suatu negara tertentu. Dalam konteks hubungan yang dikemukakan di atas, Padmo Wahyono lebih lanjut

²¹³ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 1.

mengemukakan pendapat sebagai berikut “Teori yang khusus berpangkal pula pada teori yang umum, namun telah memperoleh tambahan yang bersifat penyesuaian dengan realita yang nyata dan konkret.”²¹⁴

Dalam hubungan dengan pembahasan tentang teori-teori pertumbuhan negara sebagai pokok pembahasan pada bab ini dapat dikemukakan bahwa pemakaian istilah teori dalam Ilmu Negara sesungguhnya tidak selalu dapat berlaku secara umum dalam semua pokok bahasan Ilmu Negara. Ada bagian tertentu dari pokok bahasan Ilmu Negara yang lebih tepat disebut sebagai doktrin (dogma) daripada teori ilmiah dalam arti yang sesungguhnya. Sebagai contoh, teori Kedaulatan Tuhan sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dogma Kedaulatan Tuhan karena bukti empiris tentang kedaulatan Tuhan tidak pernah dapat ditemukan dalam kenyataan. Akan tetapi, terlepas dari perbedaan pandangan mengenai pemakaian istilah teori atau dogma dalam Ilmu Negara, istilah teori dalam Ilmu Negara Umum sudah lazim dipergunakan.²¹⁵ Dalam hubungan ini, sebagai contoh dapat dikemukakan komentar kedua penulis berikut ini yakni I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a yang mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“ . . . materi dari Ilmu Negara adalah teori negara. Contoh yang dapat dikemukakan sebagai teori negara adalah teori asal mula negara, teori lenyapnya negara, teori bentuk negara, teori bentuk pemerintahan dalam negara, teori sifat dan hakikat negara, teori fungsi dan tujuan negara dan sebagainya. Teori-teori negara seperti itulah yang kemudian tergabung menjadi suatu ilmu yang mandiri menjadi Ilmu Negara.”²¹⁶

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Bandingkan dengan pendapat I Gede Pantja Astawa yang memakai istilah Teori Negara daripada dogma atau ajaran negara. (Lihat I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara* (Bandung, 2009).

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 25.

Meskipun teori-teori Ilmu Negara Umum dapat disebut teori ilmiah dalam arti terbatas tetapi penjelasan yang dikemukakan teori-teori Ilmu Negara Umum mengenai berbagai hal tentang negara termasuk tentang teori pertumbuhan negara tidak selalu didukung oleh bukti empiris dan argumentasi ilmiah (*scientific explanation*). Oleh karena itu, pada hakikatnya, tidak tepat kalau disebut teori ilmiah. Penjelasan ilmiah (*scientific explanation*) harus didukung oleh bukti-bukti (data empiris) sedangkan penjelasan teori Ilmu Negara Umum tidak selalu didukung data empiris. Bahkan, ada penjelasan yang bersifat metafisis seperti Doktrin Teokrasi dan Doktrin Perjanjian Masyarakat.

Sesuai dengan uraian di atas, dalam Ilmu Negara, pengertian teori seperti dikemukakan I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a di atas tidak selalu harus diartikan sebagai teori ilmiah. Akan tetapi, dapat disebut sebagai dogmatika (doktrin/ajaran). Sebagai contoh, Teori Kedaulatan Tuhan mengajarkan bahwa Tuhan berdaulat dalam suatu negara. Namun, apakah Ilmu Negara Umum dapat mengajukan bukti-bukti empiris mengenai hal tersebut? Tidak seorang pun yang dapat menjawab pertanyaan di atas secara ilmiah karena tidak ada bukti-bukti sejarah atau bukti empiris yang dapat mendukung jawaban atas pertanyaan tersebut. Oleh sebab itu, sebagaimana dikemukakan di atas, pengertian teori dalam Ilmu Negara Umum tidak selalu harus diartikan sebagai teori ilmiah tetapi juga dapat dipahami sebagai doktrin, ajaran atau dogmatika.

B.Sudut Pandang (Perspektif) dan Unsur-unsur Konstitutif Pembentuk Negara

Salah satu doktrin atau teori Ilmu Negara yang berlaku secara umum bagi semua negara adalah Teori-teori Pertumbuhan Negara. Sebagaimana sudah dikemukakan, teori-teori Pertumbuhan Negara dibentuk dengan bantuan data dari Ilmu-ilmu Negara Khusus

dan Ilmu Sejarah. Teori Pertumbuhan Negara adalah salah satu topik bahasan Ilmu Negara Umum yang berfungsi memberikan penjelasan yang bersifat dogmatis-logis mengenai proses pertumbuhan negara secara sosiologis. Doktrin atau teori Pertumbuhan Negara berupaya menjelaskan pertumbuhan negara secara umum atau secara universal. Pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan dalam hubungan dengan masalah pertumbuhan negara adalah sebagai berikut. Sudut pandang apa yang dipakai Ilmu Negara Umum untuk menentukan kriteria pertumbuhan negara? Apa kriteria yang dapat dipakai Ilmu Negara Umum untuk menentukan pertumbuhan negara? Pertanyaan-pertanyaan di atas harus dijawab oleh Doktrin atau Teori-teori Pertumbuhan Negara.

Penjelasan Ilmu Negara Umum tentang teori-teori pertumbuhan negara bertitik tolak dari sudut pandang yang sudah umum dipakai dalam pengajaran Ilmu Negara seperti dikemukakan oleh Georg Jellinek yaitu metode pendekatan atau sudut pandang (a) sosiologis dan (b) yuridis. Namun, sesuai dengan sistematika buku ini, BAB IV adalah bab yang membicarakan teori pertumbuhan negara yang bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis. Akan tetapi, untuk melengkapi pembahasan mengenai teori-teori pertumbuhan negara, pembahasan teori pertumbuhan negara yang bertitik tolak dari sudut pandang yuridis juga akan dibicarakan sebagai bahan perbandingan. Kedua metode pendekatan tersebut di atas memiliki perbedaan mengenai pertumbuhan negara karena bertitik tolak dari titik berdiri yang berbeda sehingga menghasilkan sudut pandang yang juga berbeda. Akan tetapi, kedua sudut pandang memiliki hubungan yang erat karena bersifat saling melengkapi. Dalam kaitan dengan hubungan kedua sudut pandang tersebut, Hendra

Nurtjahyo misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Kedua sudut pandang ini berhubungan erat dengan syarat keberadaan sebuah negara.”²¹⁷

Perbedaan sudut pandang sosiologis dan yuridis mengenai saat pertumbuhan negara timbul karena perbedaan sudut pandang mengenai sifat hakikat negara. Sudut pandang sosiologis memiliki pengertian yang berbeda dengan sudut pandang yuridis mengenai sifat hakikat negara sehingga perbedaan tersebut menghasilkan perbedaan dalam menentukan saat pertumbuhan negara. Namun, dalam perbedaan itu terdapat persamaan pada kedua sudut pandang yakni persamaan pada kriteria atau patokan yang dipergunakan untuk menentukan saat pertumbuhan negara yakni unsur-unsur konstitutif pembentuk negara. Unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang menentukan pertumbuhan negara menurut sudut pandang sosiologis adalah berbeda dari sudut pandang yuridis.

Apa unsur konstitutif pembentuk negara yang menentukan pertumbuhan negara menurut sudut pandang sosiologis? Sudut pandang sosiologis menetapkan saat pertumbuhan negara pada saat unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang bersifat primer terbentuk. Apa yang dimaksud dengan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang bersifat primer? Unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang bersifat primer adalah unsur-unsur pokok yang menentukan pertumbuhan negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang sudah terorganisir. Jika semua unsur primer itu sudah ada, suatu negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup manusia yang bersifat terorganisir dapat dikatakan sudah terbentuk meskipun tidak ada pengakuan dari negara lain yang sudah terlebih dahulu ada. Pembahasan mengenai pembentukan unsur-unsur

²¹⁷ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 31.

primer pembentuk negara sebagai bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang bersifat terorganisir merupakan penjelasan yang bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis.

Jika ditinjau dari sudut pandang sosiologis negara adalah sesuatu fakta kemasyarakatan (*de facto*) yang nyata dalam kehidupan bersama manusia yakni sebagai bentuk pergaulan hidup bersama manusia yang bersifat terorganisir. Secara singkat, negara adalah suatu bentuk organisasi sosial yang dibentuk secara bersama untuk mencapai tujuan bersama. Dalam pengertian yang dikemukakan di atas, pada hakikatnya, negara adalah sama seperti semua bentuk organisasi sosial yang lain seperti *desa, huta, kampung, gampong* dan sebagainya. F. Isjwara misalnya mengemukakan ulasan tentang sifat hakikat negara dari sudut pandang sosiologis sebagai berikut “. . . negara yang ditinjau menurut unsur konstitutifnya dipandang sebagai kesatuan politis yang konkrit, negara *in concreto* sebagaimana negara itu terjelma dalam sejarah, sebagai perkelompokan sosial, sebagai organisasi asosiasi manusia.”²¹⁸

Unsur-unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang sosiologis adalah unsur-unsur formal yang membentuk suatu negara sebagai suatu organisasi sosial. Dari sudut pandang sosiologis, jika unsur-unsur konstitutif pembentuk negara sudah terpenuhi, suatu negara dapat dikatakan sudah tumbuh atau lahir meskipun tidak ada pengakuan dari negara lain yang sudah lebih dahulu ada. Menurut teori, dari sudut pandang sosiologis, unsur-unsur konstitutif pembentuk negara terdiri atas unsur (a) wilayah, (b) penduduk dan (c) pemerintah yang berdaulat.²¹⁹ Oleh karena itu, dari sudut pandang sosiologis, jika ketiga unsur konstitutif pembentuk negara yang dikemukakan di atas sudah lengkap

²¹⁸ F. Isjwara, *op. cit.*, hlm. 98.

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 98.

berarti suatu negara dapat dianggap sudah lahir atau terbentuk. Dengan demikian, teori pertumbuhan negara dari sudut pandang sosiologis bertujuan untuk memberikan penjelasan tentang proses pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang sosiologis.

Dalam hubungan dengan proses pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis tersebut dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apakah unsur-unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis sekaligus terbentuk atau secara bertahap? Menurut bukti-bukti sejarah, unsur-unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis tidak sekaligus terbentuk tetapi secara bertahap. Pembentukan unsur konstitutif pembentuk negara tersebut berkembang dengan mengikuti perkembangan zaman. Penjelasan yang lebih lengkap mengenai proses pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis diuraikan pada bagian lain.

Pemahaman tentang teori-teori pertumbuhan negara tidak akan lengkap jika hanya bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis semata-mata sebagaimana diuraikan di atas. Untuk melengkapi pemahaman tentang teori-teori pertumbuhan negara perlu dilanjutkan dengan pembahasan dari sudut pandang yuridis. Oleh karena itu, sudut pandang kedua dalam membahas pertumbuhan negara adalah sudut pandang yuridis (Hukum Internasional). Apa unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang menentukan saat pertumbuhan negara dari sudut pandang yuridis? Kapan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara bertumbuh secara lengkap sehingga suatu negara dapat dikatakan telah bertumbuh atau lahir dari sudut pandang yuridis? Pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas merupakan masalah prinsip yang harus dijawab dalam kaitan dengan proses pertumbuhan negara dari sudut pandang yuridis.

Jawaban atas beberapa pertanyaan yang dikemukakan di atas ditentukan oleh pandangan tentang sifat hakikat negara dari sudut pandang yuridis. Jika ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara adalah sesuatu yang bersifat abstrak. Negara bukan sesuatu yang konkrit seperti manusia. Negara adalah hasil rekayasa pikiran manusia. Negara memang bukan manusia tetapi dianggap memiliki hak dan kewajiban (tugas dan wewenang) yang sama seperti manusia. Dari sudut pandang yuridis, negara dipandang sebagai suatu entitas (suatu kesatuan) yakni sebagai suatu korporasi (badan hukum). Sebagai badan hukum, negara memiliki tugas dan wewenang seperti manusia sekalipun negara bukan manusia. Sesuai dengan wewenang dan tugasnya (hak dan kewajibannya), negara adalah subjek hukum yang dianggap memiliki kehendak. Kehendak negara diwujudkan dalam perbuatan atau tindakan hukum yang dilakukan negara. Oleh karena itu, dari sudut pandang yuridis, negara sebagai subjek hukum dapat dituntut di depan pengadilan karena tindakan hukum yang dilakukan negara sama seperti manusia yang juga dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan hukum yang dilakukannya.

Apa unsur-unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang yuridis yang menentukan pertumbuhan negara? Sesuai dengan sudut pandang yang dikemukakan di atas, teori pertumbuhan negara sekunder memiliki sudut pandang yang berbeda dari teori pertumbuhan negara primer dalam membicarakan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara seperti yang dilakukan. Teori pertumbuhan negara sekunder membicarakan tentang keadaan atau kondisi yang harus dipenuhi oleh suatu entitas supaya entitas itu dapat dipandang sebagai suatu subjek hukum dari sudut pandang yuridis (Hukum Internasional). Dengan cara lain dapat dikemukakan sebagai berikut. Dalam keadaan bagaimana suatu entitas dapat dikatakan sebagai suatu negara jika ditinjau dari sudut

pandang yuridis (Hukum Internasional)? Apakah semua bentuk entitas dapat dikatakan sebagai suatu negara dari sudut pandang yuridis (Hukum Internasional)?

Jika ditinjau dari sudut pandang yuridis, tidak semua bentuk entitas dapat diakui sebagai suatu negara. Gerombolan perampok sebagai suatu entitas (kumpulan) manusia mungkin dapat dipandang sebagai suatu entitas dari perspektif sosiologis tetapi dari sudut pandang yuridis bukan subjek hukum. Desa, *huta*, *gampong* atau kampung sebagai suatu entitas kemasyarakatan yang lebih tinggi kedudukannya daripada gerombolan perampok dan merupakan subjek hukum juga belum memenuhi syarat sebagai negara. Suatu koloni (wilayah jajahan) sebagai suatu entitas juga belum dianggap memenuhi syarat untuk dapat disebut sebagai suatu negara.

Unsur-unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang yuridis menambahkan satu unsur konstitutif yang lain sebagai syarat pembentukan negara yakni kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Dari sudut pandang sosiologis, unsur kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain bukan merupakan unsur konstitutif pembentuk negara. Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain merupakan unsur konstitutif pembentuk negara yang bersifat sekunder atau yang bersifat melengkapi semata-mata jika ditinjau dari sudut pandang sosiologis.

Dari sudut pandang yuridis, suatu entitas dapat disebut sebagai suatu negara jika memenuhi unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang meliputi (a) penduduk yang tetap, (b) wilayah tertentu, (c) pemerintah (pemerintah yang berdaulat) dan (d) kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Bukti kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain adalah pengakuan dari negara lain. Oleh

karena itu, unsur konstitutif pembentuk negara yang keempat yakni kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain sering juga disebut sebagai pengakuan dari negara lain. Dengan pemahaman seperti dikemukakan di atas, F. Isjwara mengemukakan 4 (empat) macam unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang yuridis yaitu (a) penduduk yang tetap, (b) wilayah tertentu, (c) pemerintah dan (d) pengakuan dari negara-negara lainnya.²²⁰ Jika keempat unsur konstitutif pembentuk negara yang disebut di atas terbentuk, suatu negara sebagai suatu entitas dapat dikatakan bertumbuh dilihat dari sudut pandang Hukum Internasional.

Teori-teori pertumbuhan negara yang dibahas pada bagian berikut hendak menjelaskan saat pertumbuhan negara berdasarkan pembentukan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara. Uraian tentang pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara tersebut bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis dan yuridis seperti diuraikan di atas. Dengan perkataan lain, teori-teori pertumbuhan negara dari sudut pandang sosiologis dan yuridis yang dikemukakan dalam uraian berikut ini hendak menjelaskan saat unsur-unsur konstitutif pembentuk negara terbentuk sehingga suatu negara dikatakan bertumbuh.

C. Teori Pertumbuhan Negara Primer dan Sekunder

1. Teori Pertumbuhan Negara Primer

Dalam rangka menjelaskan saat negara terbentuk (bertumbuh), Ilmu Negara Umum memiliki 2 (dua) macam teori tentang pertumbuhan negara. Kedua teori tersebut bertujuan untuk memberikan penjelasan tentang proses pertumbuhan negara dengan

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 95.

bertitik tolak dari pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara. Kedua teori pertumbuhan negara yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. *Primair staatswording* (Terjadinya negara secara primer),
2. *Secundaire staatswording* (Terjadinya negara secara sekunder).²²¹

Teori pertumbuhan negara primer adalah teori pertumbuhan negara yang dibangun berdasarkan sudut pandang sosiologis. Jika dipandang dari sudut pandang sosiologis, negara adalah sesuatu fenomena yang nyata dalam kehidupan bersama manusia. Dalam kenyataan, negara adalah suatu bentuk kehidupan bersama manusia yakni sebagai organisasi sosial yang dibentuk oleh sekelompok anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Sesuai dengan pandangan yang bersifat sosiologis tersebut, teori pertumbuhan negara primer berupaya menjelaskan proses pertumbuhan negara dengan bertitik tolak dari tahap-tahap pembentukan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara sebagai suatu organisasi sosial. Penjelasan mengenai hal itu dilakukan dengan mengemukakan fakta-fakta empiris (*de facto*) tentang bentuk-bentuk kehidupan bersama manusia yang pernah dan dikenal dalam sejarah kebudayaan dan peradaban manusia. Dengan perkataan lain, teori pertumbuhan negara secara primer bertitik tolak dari bukti-bukti empiris mengenai berbagai macam bentuk kehidupan bersama manusia yang pernah dan dikenal dalam sejarah di berbagai belahan dunia.

Menurut teori pertumbuhan negara primer, pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara berlangsung secara bertahap. Pertumbuhan tersebut diawali dari pertumbuhan bentuk kehidupan bersama manusia yang sangat sederhana. Dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang sangat sederhana, unsur-unsur konstitutif pembentuk

²²¹ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 31.

negara secara sosiologis masih belum lengkap. Sebagai contoh, pemerintah (penguasa) sebagai salah satu unsur konstitutif pembentuk negara belum bertumbuh dalam bentuk kehidupan bersama yang bersifat sederhana karena kedudukan semua anggota kelompok adalah sama. Pemimpin kelompok tidak disebut pemerintah tetapi sebagai pemimpin yang dianggap memiliki keistimewaan secara alamiah atau kodrat (*primus inter pares*). Dengan perkataan lain, istilah pemerintah dan rakyat belum dikenal dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang masih sederhana. Pembagian kerja di antara anggota kelompok juga masih sederhana. Dalam kehidupan bersama manusia yang bersifat sederhana, unsur konstitutif pembentuk negara yang terbentuk adalah anggota kelompok dan wilayah.

Secara evolusi, bentuk kehidupan bersama manusia kemudian berkembang ke arah yang lebih maju. Salah satu faktor yang memicu pertumbuhan tersebut adalah penambahan jumlah anggota kelompok yang terjadi karena kelahiran atau penaklukan kelompok lain. Jumlah anggota kelompok yang semakin bertambah menimbulkan kebutuhan dan kepentingan yang beraneka ragam. Semakin beraneka ragam kebutuhan dan kepentingan anggota kelompok akan semakin rumit pembagian kerja di antara anggota kelompok. Kompleksitas pembagian kerja akan mempengaruhi perkembangan dan kompleksitas organisasi kelompok.

Seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan bentuk-bentuk kehidupan bersama manusia ke arah yang lebih maju, unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang bertumbuh juga semakin bertambah. Dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang bersifat sangat sederhana belum dikenal unsur pemerintah tetapi dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang lebih maju unsur pemerintah sudah dikenal. Bahkan,

dalam taraf perkembangan bentuk kehidupan bersama manusia yang lebih lanjut yang disebut negara semua unsur konstitutif pembentuk negara sudah lengkap. Jika semua unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis tumbuh secara lengkap, suatu negara dapat dikatakan telah bertumbuh (lahir). Dalam hubungan dengan proses pertumbuhan unsur-unsur konstitutif pembentuk negara tersebut, Syaiful Bahri mengemukakan komentar sebagai berikut “Pertumbuhan primer ialah pertumbuhan negara yang masih dalam bentuk sederhana sekali dan kemudian berkembang melalui tingkat-tingkat yang lebih maju menjadi negara moderen.”²²²

Proses pertumbuhan negara secara bertahap seperti diterangkan dalam teori pertumbuhan negara primer yang dikemukakan di atas berawal dari bentuk kehidupan bersama manusia yang paling sederhana yang pernah dikenal dalam sejarah peradaban dan kebudayaan manusia. Secara evolusioner, bentuk kehidupan bersama manusia tersebut berkembang menuju bentuk kehidupan bersama yang lebih rumit, lebih maju dan lebih tinggi derajatnya. Pada taraf perkembangan terakhir, bentuk kehidupan bersama manusia telah sampai pada bentuk ideal yang disebut negara. Negara dianggap sebagai bentuk kehidupan bersama yang sudah lengkap dan sempurna. Dalam hubungan dengan proses pertumbuhan bentuk kehidupan bersama manusia tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan 4 (empat) phase pertumbuhan yakni sebagai berikut:

1. *Genonssenschaft (Genootschap)*,
2. *Reich (Rijk)*,
3. *Staat* (dalam pengertian sekarang),

²²² Syaiful Bahri, *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Moderen* (Yogyakarta, 2010), hlm. 104.

4. *Demokratische natie* (Negara-negara nasional).²²³

Bentuk kehidupan bersama manusia yang dianggap sebagai cikal-bakal negara ialah *Genonssenschaft* (*Genootschap*). *Genonssenschaft* (*Genootschap*) adalah bentuk kehidupan berkelompok dari orang-orang yang bergabung untuk kepentingan bersama atas dasar persamaan. Dalam *Genonssenschaft* belum ada pembagian kerja yang spesifik karena semua urusan dikerjakan secara bersama untuk kepentingan bersama. Konsep penguasa (raja) dan rakyat juga belum dikenal. Dengan demikian, dalam bentuk kehidupan bersama yang disebut *Genootschap*, ciri-ciri masyarakat bersifat homogeny karena belum dikenal perbedaan penguasa dengan rakyat. Struktur masyarakat yang homogen tersebut dengan sendirinya mempengaruhi bentuk dan sifat kepemimpinan kehidupan bersama tersebut.

Dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang disebut *Genootschap*, pemimpin tidak disebut pemerintah atau penguasa karena kepemimpinan kelompok ditentukan secara alamiah berdasarkan prinsip *primus inter pares* (*yang pertama lebih diutamakan*). Dalam prinsip kepemimpinan *primus inter pares*, pemimpin ditentukan berdasarkan kemampuan individual yang bersifat alamiah sesuai dengan talenta masing-masing. Seseorang yang memiliki kemampuan yang lebih dari antara sesamanya secara otomatis dianggap sebagai pemimpin kelompok.

Dalam struktur masyarakat *Genootschap* juga belum dikenal konsep kedaulatan atau kekuasaan. Dalam hubungan dengan hal ini, Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut “Mereka sebagai suatu *genoot* yaitu suatu kelompok yang terdiri dari orang-orang yang merasa satu kelompoknya atau sama (homogen) lapisannya

²²³ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 109.

dan di sini belum menjadi persoalan tentang *gezag*, tentang bagaimana organisasi negara itu rupanya.”²²⁴ Hal itu akan mempengaruhi struktur organisasi kehidupan bersama manusia. Dengan tidak mengenal konsep kekuasaan (*gezag*), struktur organisasi *Genonssenschaft* (*Genootschap*) menjadi sangat sederhana sehingga lembaga-lembaga negara seperti Parlemen atau Presiden tentu saja belum dikenal.

Unsur konstitutif pembentuk negara yang sudah bertumbuh dalam kehidupan bersama yang disebut *Genonssenschaft* (*Genootschap*) adalah unsur wilayah. Bentuk kehidupan bersama seperti *Genonssenschaft* (*Genootschap*) belum dapat disebut negara karena unsur-unsur konstitutif pembentuk negara yang bersifat primer belum terbentuk secara keseluruhan. Padmo Wahyono mengemukakan bahwa *Genootschap* belum dapat disebut negara karena sulit dicari bentuk negara dari kelompok masyarakat yang sederhana penduduknya tersebut.²²⁵

Bentuk kehidupan bersama yang lebih tinggi dan lebih maju adalah *Reich/Rijk*. Akan tetapi, *Reich/Rijk* juga belum dapat disebut negara meskipun lebih tinggi tingkatannya daripada *Genootschap*. Dalam *Reich/Rijk* sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia konsep kekuasaan sudah dikenal. Akan tetapi, kekuasaan dalam *Reich/Rijk* belum terorganisir secara terpusat seperti dalam negara sehingga konsep kedaulatan belum dikenal. Kekuasaan dalam *Reich/Rijk* masih bersifat konfliktual karena terdapat berbagai pusat kekuasaan yang bertentangan. Dalam menggambarkan konflik kekuasaan di antara para penguasa dalam *Reich/Rijk* tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan gambaran sebagai berikut “Maka, dalam suatu wilayah (maksudnya

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 115.

²²⁵ *Ibid.*

Reich/Rijk ---pen.) kita jumpai pusat-pusat kekuasaan tertentu misalnya pangeran-pangeran, bupati-bupati dan sebagainya, dan antara pusat-pusat kekuasaan itu kita lihat adanya persaingan kekuasaan yaitu saling atas mengatasi.”²²⁶

Bentuk kehidupan bersama yang disebut *Reich/Rijk* memiliki perbedaan prinsip dengan *Genonssenschaft (Genootschap)*. Dalam *Genonssenschaft (Genootschap)* semua anggota memiliki kedudukan yang sama sehingga konsep penguasa dan rakyat yang mengandung perbedaan kedudukan belum dikenal. Dalam *Reich/Rijk*, konsep kekuasaan sudah dikenal sehingga ada perbedaan kedudukan penguasa (pemerintah) dengan rakyat. Namun, dalam *Reich/Rijk* persoalannya justru terletak pada penguasa yang saling memperebutkan kekuasaan sehingga belum terbentuk penguasa yang berdaulat. Dengan perkataan lain, persoalan utama *Reich/Rijk* sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia adalah masalah ketiadaan pemerintahan yang berdaulat.

Jika bertitik tolak dari uraian tentang *Reich/Rijk* yang mengalami konflik kekuasaan sebagaimana dipaparkan di atas dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apakah bentuk kehidupan bersama manusia yang disebut *Reich (Rijk)* dapat disebut negara? Jika ditinjau dari sudut pandang sosiologis tentang unsur-unsur konstitutif pembentuk negara, bentuk kehidupan bersama manusia yang disebut *Reich/Rijk* belum dapat dikategorikan negara karena salah satu unsur konstitutif pembentuk negara yaitu pemerintah yang berdaulat belum terbentuk. Meskipun dalam kenyataan ada penguasa wilayah yaitu pangeran dan bupati seperti dikemukakan di atas tetapi tidak satupun dari penguasa itu yang dapat disebut sebagai pemerintah yang berdaulat dengan kekuasaan yang diakui oleh pangeran atau bupati yang lain.

²²⁶ *Ibid.*

Kedaulatan atau kekuasaan pangeran atau bupati yang satu tidak diakui oleh pangeran atau bupati yang lain sehingga kekuasaan salah satu pangeran atau bupati tidak mencakup seluruh wilayah. Dengan perkataan lain, dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang disebut *Reich/Rijk*, kekuasaan dalam bentuk kehidupan bersama tersebut belum terorganisir secara baik seperti negara sehingga kedaulatan belum dikenal. Padahal, kekuasaan yang terorganisir dalam arti kedaulatan adalah syarat mutlak bagi kehadiran negara sesuai dengan sifat hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam hubungan dengan ketiadaan penguasa (pemerintah) yang berdaulat dalam *Reich/Rijk* tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . dalam bentuk yang kedua (maksudnya dalam *Reich/Rijk* - - - pen.), maka yang menjadi unsur yang penting ialah unsur pemerintahan yang berdaulat, tetapi pusat-pusat kekuasaan tadi satu sama lain masih bertentangan dan belum terdapatnya pemerintahan yang tetap.”²²⁷

Bentuk kehidupan bersama manusia ketiga yang lebih maju dan lebih tinggi tingkatannya serta lebih baik organisasinya adalah negara (*state, Staat, staat*). Dalam bentuk kehidupan bersama manusia yang disebut negara, ketiga unsur-unsur konstitutif pembentuk negara dari sudut pandang sosiologis yaitu wilayah, rakyat dan pemerintah yang berdaulat sudah terbentuk secara lengkap. Oleh karena itu, negara sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia memiliki perbedaan yang hakiki dengan *Genonssenschaft (Genootschap)* dan *Reich/Rijk*. *Pertama*, dalam negara (*staat*) sudah ada struktur masyarakat karena sudah ada penguasa dan rakyat sehingga struktur masyarakat tidak bersifat homogen seperti *Genootschap*. *Kedua*, dalam negara ada kekuasaan yang terpusat di tangan penguasa yang berdaulat karena tidak ada pertentangan di antara para

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 108.

penguasa seperti dalam *Reich/Rijk. Ketiga*, seperti dikemukakan Padmo Wahyono, batas-batas daerah atau wilayah juga sudah tertentu.²²⁸

Meskipun negara sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia sudah memenuhi ketiga unsur konstitutif pembentuk negara secara sosiologis yaitu rakyat, wilayah dan pemerintah yang berdaulat. Akan tetapi, pengertian sifat hakikat negara terus berkembang dan melahirkan konsepsi yang baru mengenai negara yakni konsepsi tentang negara yang dikaitkan dengan konsep bangsa. Konsepsi yang baru ini disebut sebagai konsep *negara-bangsa (nation-state)*.

Perkembangan konsepsi *negara-bangsa (nation-state)* berkaitan dengan salah satu unsur pembentuk negara yakni rakyat. Dalam kenyataan, rakyat suatu negara tidak selalu merupakan rakyat yang bersifat homogen dalam arti berasal dari etnis, budaya atau asal usul dan latar belakang sejarah yang sama. Hal itu berpengaruh terhadap proses pembentukan rakyat negara. Perbedaan budaya, etnis, latar belakang sejarah dan sebagainya seringkali membuat pembentukan suatu negara tidak berdasarkan keinginan sukarela segenap golongan yang terdapat dalam masyarakat. Akan tetapi, bisa saja karena paksaan penguasa yang dapat menimbulkan ketidakpuasan suatu kelompok.

Unsur paksaan dalam pembentukan rakyat suatu negara dapat melahirkan gerakan separatis yakni gerakan yang hendak melepaskan diri dari ikatan negara dan berkeinginan untuk mendirikan negara baru. Untuk mengantisipasi kemungkinan seperti itu lahir gagasan bahwa negara harus didirikan atas dasar ikatan kebangsaan dan kemauan bersama rakyat sebagai suatu bangsa. Perkembangan bentuk negara yang disebut terakhir

²²⁸ *Ibid.*

melahirkan bentuk negara yang disebut sebagai “*Demokratische Natie*.”²²⁹ Dengan perkataan lain, konsep *Demokratische Natie* sebagai konsep negara moderen mengandung pengertian bahwa konsep negara sebagai konsep tentang organisasi dari sekelompok anggota masyarakat dianggap sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dari konsep bangsa. Dalam hal ini, bangsa bukan merupakan kesatuan masyarakat yang berdasarkan ikatan sejarah, suku, etnis, bahasa dan lain-lain yang sama. Akan tetapi, ikatan yang tumbuh di antara sekelompok anggota masyarakat atas dasar kesadaran individu sebagai suatu kesatuan. Sebagai contoh, negara Indonesia termasuk dalam kategori negara bangsa (*nation-state*) karena negara Indonesia sebagai suatu organisasi didirikan oleh sekelompok anggota masyarakat yakni bangsa Indonesia yang terikat atas dasar kesadaran politik sebagai suatu kesatuan dan bukan atas dasar agama, etnis atau ras yang sama.

2. Teori Pertumbuhan Negara Sekunder

Teori pertumbuhan negara sekunder yang dibicarakan pada bagian ini melengkapi pembahasan tentang teori pertumbuhan negara primer yang telah diuraikan pada bagian terdahulu. Teori pertumbuhan negara sekunder merupakan teori pertumbuhan negara yang dibangun berdasarkan sudut pandang yuridis. Dari sudut pandang yuridis, negara dipandang sebagai suatu badan hukum sama seperti badan hukum yang lain. Sesuai dengan pandangan tersebut, teori pertumbuhan negara sekunder tidak membicarakan unsur-unsur pembentuk negara secara sosiologis seperti sudah dikemukakan di atas. Teori pertumbuhan negara sekunder menjelaskan proses pertumbuhan suatu entitas

²²⁹ Abu Daud Busroh, *op.cit.*, hlm. 45.

sehingga entitas tersebut dapat disebut negara dari sudut pandang hukum (Hukum Internasional). Proses pemenuhan suatu entitas untuk dapat diakui sebagai suatu negara dari sudut pandang yuridis dikaitkan dengan pengakuan dari negara-negara lain.

Menurut teori pertumbuhan negara sekunder, suatu entitas belum dapat dianggap bertumbuh atau lahir sebagai suatu negara meskipun sudah terpenuhi unsur konstitutif yang bersifat sosiologis yakni (a) wilayah, (b) rakyat dan (b) pemerintah yang berdaulat. Dalam pandangan teori pertumbuhan negara sekunder, unsur-unsur formal pembentuk negara yang bersifat primer yakni ketiga unsur yang disebut di atas masih belum lengkap untuk dapat menyebutkan suatu entitas sebagai suatu negara. Untuk dapat menyebutkan suatu entitas sebagai negara harus terpenuhi unsur konstitutif yang lain yakni kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Kemampuan negara sebagai suatu entitas untuk mengadakan hubungan dengan negara lain dibuktikan dengan adanya pengakuan dari negara-negara lain. Dengan perkataan lain, pengakuan dari negara-negara lain merupakan bukti kemampuan negara sebagai suatu entitas untuk mengadakan hubungan dengan negara lain tersebut.

Menurut teori pertumbuhan negara sekunder yang bertitik tolak dari sudut pandang yuridis (Hukum Internasional), ada 2 (dua) macam atau tahap pengakuan yakni (a) pengakuan *de facto* dan ((b) pengakuan *de jure*. Kedua bentuk atau tahapan pengakuan dari negara lain tersebut berbeda dalam sifat hakikatnya sehingga konsekuensi dari kedua bentuk pengakuan tersebut juga berbeda.

Apa yang dimaksud dengan pengakuan *de facto*? Arti harfiah istilah *de facto* adalah berdasarkan fakta atau menurut fakta. Oleh karena itu, secara harfiah, pengakuan *de facto* mengandung arti sebagai pengakuan berdasarkan fakta atau pengakuan yang

bersifat faktual. Apa artinya pengakuan berdasarkan fakta terhadap suatu entitas dalam pandangan teori pertumbuhan negara sekunder yang bertitik tolak dari sudut pandang yuridis (Hukum Internasional)? Abu Daud Busroh mengemukakan penjelasan mengenai pengertian pengakuan *de facto* sebagai berikut “Yang dimaksud dengan pengakuan *de facto* adalah pengakuan yang bersifat sementara terhadap munculnya atau terbentuknya suatu negara baru karena kenyataannya negara baru itu memang ada”²³⁰

Pengakuan *de facto* adalah suatu pengakuan yang diberikan oleh suatu negara berdaulat sebagai suatu entitas terhadap suatu entitas lain yang berdasarkan fakta atau kenyataan hadir sebagai entitas baru di antara negara-negara berdaulat yang sudah lebih dahulu ada. Berdasarkan pengakuan *de facto*, suatu negara berdaulat sebagai suatu entitas mengakui dan menerima kehadiran negara lain yang baru tumbuh sebagai suatu entitas. Pengakuan dan penerimaan suatu negara berdaulat terhadap negara lain yang baru tumbuh masih bersifat sementara karena belum ada ikatan hukum di antara kedua entitas tersebut. Oleh karena itu, pengakuan *de facto* dapat dikatakan masih merupakan pengakuan yang bersifat sosial kemasyarakatan sesuai dengan kelaziman dalam pergaulan antarbangsa dan antarnegara.

Sebagai pengakuan yang bersifat sosiologis semata-mata, pengakuan *de facto* hanya menimbulkan efek sosial di antara negara yang berhubungan tersebut. Sifat hubungan sosial antara dua negara atau lebih yang lahir dari pengakuan *de facto* tersebut adalah bersifat sementara. Dengan perkataan lain, pengakuan *de facto* tidak menimbulkan ikatan hukum di antara negara yang mengakui dan yang diakui karena pengakuan *de facto* merupakan pengakuan bersifat sosiologis yang berdasarkan fakta

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 46.

semata-mata. Dengan demikian, hubungan yang lahir di antara dua negara atau lebih berdasarkan pengakuan *de facto* bukan hubungan hukum tetapi hubungan sosial. Salah satu bentuk hubungan sosial berdasarkan pengakuan *de facto* adalah hubungan dagang atau kebudayaan. Hubungan dagang atau kebudayaan bukan hubungan berdasarkan hak dan kewajiban menurut hukum tetapi hubungan yang berdasarkan kepentingan di antara para pihak yang bersangkutan. Hubungan demikian bersifat sementara karena jika tidak ada perjanjian kerja sama di antara kedua negara, hubungan dagang atau hubungan kebudayaan sewaktu-waktu dapat diputuskan secara sepihak oleh salah satu negara tanpa menimbulkan efek hukum.

Apa yang dimaksud dengan pengakuan *de jure*? Arti harfiah istilah *de jure* adalah berdasarkan hukum atau menurut hukum. Secara harfiah, pengakuan *de jure* mengandung arti sebagai pengakuan berdasarkan hukum atau pengakuan menurut hukum. Apa artinya pengakuan menurut hukum atau berdasarkan hukum? Abu Daud Busroh mengemukakan penjelasan mengenai pengertian pengakuan *de jure* sebagai berikut “Yang dimaksud dengan pengakuan *de jure* adalah pengakuan yang seluas-luasnya dan bersifat tetap terhadap munculnya atau terbentuknya suatu negara dikarenakan terbentuknya negara baru adalah berdasarkan yuridis atau berdasarkan hukum.”²³¹

Penulis lain yakni Huala Adolf mengemukakan komentar yang berbeda dari penulis di atas tentang pengertian pengakuan *de jure* yakni sebagai berikut “Meskipun lembaga pengakuan ini bersifat politik, namun dengan diakuinya suatu negara/pemerintah baru, konsekuensi yang ditimbulkannya dapat berupa konsekuensi politis tertentu dan

²³¹ *Ibid.*, hlm. 47.

konsekuensi yuridis antara negara yang diakui dengan negara yang mengakui.”²³² Akan tetapi, meskipun lembaga pengakuan adalah lembaga politik tetapi menurut Huala Adolf lembaga pengakuan tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis. Huala Adolf selanjutnya menjelaskan konsekuensi yuridis suatu pengakuan sebagai berikut:

“ . . . sedangkan konsekuensi yuridisnya dapat berupa : *Pertama*, pengakuan tersebut merupakan pembuktian atas keadaan yang sebenarnya (*evidence of the factual situation*). *Kedua*, pengakuan mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu dalam mengembalikan tingkat hubungan diplomatik antara negara yang mengakui dan yang diakui. *Ketiga*, pengakuan memperkuat status hukum (*judicial standing*) negara yang diakui di hadapan pengadilan negara yang mengakui.”²³³

Menurut penulis, pengakuan *de yure* adalah pengakuan atas dasar pertimbangan hak dan kewajiban masing-masing negara. Pada dasarnya, pengakuan *de yure* merupakan tindakan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban sehingga menimbulkan ikatan hukum. Dengan demikian, hubungan hukum yang timbul dari pengakuan *de yure* adalah hubungan hukum yang bersifat tetap sehingga berbeda dari sifat hubungan yang timbul berdasarkan pengakuan *de facto* yang bersifat sementara (*temporer*).

Salah satu bentuk konsekuensi logis dari suatu pengakuan *de yure* antara suatu negara dengan negara lain adalah hubungan diplomatik. Hubungan diplomatik dilakukan menurut prosedur (protokol) tertentu sesuai dengan kelaziman dalam hubungan antar negara. Hubungan diplomatik lahir atas dasar kesepakatan bersama antara dua negara atau lebih dalam koridor hukum internasional atau prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku universal dalam pergaulan antarbangsa. Jika ada perjanjian atas dasar kesepakatan sebagaimana dikemukakan, hubungan diplomatik tidak dapat sewaktu-waktu

²³² Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional* (Jakarta, 1996), hlm. 58.

²³³ *Ibid.*

diputuskan secara sepihak oleh salah satu pihak. Pemutusan hubungan diplomatik secara sepihak dapat menimbulkan efek hukum terhadap negara yang memutuskan hubungan tersebut karena tindakan hukum yang bersifat sepihak selalu merupakan perbuatan yang melanggar kesepakatan.

BAB V

TEORI-TEORI TUJUAN NEGARA SEBAGAI SUATU BENTUK KEHIDUPAN BERSAMA MANUSIA

A. Teori-teori Tujuan Negara dan Manfaat Mempelajarinya

Apa tujuan negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia atau sebagai organisasi sosial? Jawaban pertanyaan yang dikemukakan di atas dibicarakan dalam teori-teori tujuan negara. Akan tetapi, menurut penulis, teori-teori tujuan negara kurang mendapat perhatian dari para pakar dalam pembahasan buku-buku Ilmu Negara.²³⁴ Padahal, pokok bahasan tentang teori-teori tujuan negara sangat penting dibicarakan dalam Ilmu Negara sebagai ilmu pengetahuan yang menyelidiki atau mengkaji negara sebagai organisasi sosial dan sebagai badan hukum (korporasi).

Kelangkaan buku-buku Ilmu Negara yang membicarakan teori-teori tujuan negara menimbulkan pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab perhatian para pakar Ilmu Negara terhadap teori-teori tujuan negara sangat kurang atau sangat minim? Menurut penulis, barangkali salah satu penyebabnya adalah karena tujuan negara mengandung nilai-nilai ideal. Sebagai nilai-nilai ideal tujuan negara dianggap merupakan objek kajian Filsafat. Namun, menurut penulis, meskipun tujuan negara mengandung nilai-nilai ideal sebagai cita-cita bersama suatu bangsa sehingga lebih tepat sebagai objek kajian Filsafat, hal itu tidak merupakan alasan untuk tidak perlu membicarakan teori-teori tujuan negara dalam

²³⁴ Sebagai contoh, buku Soehino dan Abud Daud Busroh berjudul *Ilmu Negara* membahas masalah tujuan negara dalam 1 (satu) halaman. Buku Padmo Wahyono berjudul *Ilmu Negara* sama sekali tidak menyinggung tujuan negara. Buku Sjachran Basah berjudul *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)* juga tidak menyinggung tujuan negara. Beberapa buku Ilmu Negara yang membahas tujuan negara adalah karya Kranenburg, Ramdlon Naning dan Hendra Nurtjahyo.

Ilmu Negara. Suatu hal yang tidak lengkap jika membicarakan negara tanpa membahas tujuan negara.

Diskusi 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 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 dalam porsi yang pantas dalam buku ini.

Teori-teori tujuan negara adalah teori-teori Ilmu Negara yang bertujuan untuk memberikan penjelasan tentang tujuan negara sebagai suatu bentuk kehidupan bersama manusia atau sebagai organisasi sosial. Teori-teori tujuan negara mutlak perlu dibicarakan dalam Ilmu Negara karena tujuan negara merupakan hal yang sangat penting bagi eksistensi (keberadaan) negara karena tidak ada negara yang tidak memiliki tujuan. Soehino misalnya mengemukakan pendapat mengenai hal tersebut dengan mengemukakan bahwa bagaimanapun juga orang tidak boleh melupakan pentingnya pembicaraan tentang tujuan negara.²³⁵ Penulis sepaham dengan pandangan Soehino mengenai urgensi pembahasan teori-teori tujuan negara sehingga seharusnya teori-teori tersebut perlu dibicarakan dalam porsi yang sangat memadai dalam setiap buku Ilmu Negara.

²³⁵ Soehino, *op. cit.*, hlm. 147.

Apa sebab Teori-teori Tujuan Negara perlu dibicarakan dalam porsi yang memadai? Teori-teori Tujuan Negara perlu dibicarakan dalam porsi yang memadai karena memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan negara adalah titik tolak (patokan) dalam menata segenap aspek kehidupan bernegara seperti bentuk negara, bentuk pemerintahan, struktur organisasi negara, fungsi, tugas dan wewenang organ negara dan sebagainya. Fungsi penting tujuan negara dalam konteks kehidupan bernegara sebagaimana dipaparkan di atas tercermin dari pendapat Soehino yang mengemukakan sebagai berikut:

“Pentingnya pembicaraan tentang tujuan negara ini terutama berhubungan dengan bentuk negara, susunan negara, organ-organ negara atau badan-badan negara yang harus diadakan, fungsi dan tugas daripada organ-organ tersebut, serta hubungannya antara organ yang satu dengan yang lain yang selalu harus disesuaikan dengan tujuan negara.”²³⁶

Tujuan negara ditentukan 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. Cara pandang tersebut ditentukan oleh landasan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Sesuai dengan landasan falsafah Pancasila, menurut pandangan bangsa Indonesia, negara adalah suatu sarana atau alat untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara Indonesia adalah sarana atau alat untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia. Berdasarkan pandangan tentang sifat hakikat negara Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas, Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa

²³⁶ *Ibid.*

tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Makna kesejahteraan umum dalam Pembukaan UUD 1945 sama kualitasnya dengan makna Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam Sila Kelima Pancasila.

Sebagaimana sudah dikemukakan, pandangan mengenai sifat dan hakikat negara menentukan tujuan negara sehingga tujuan negara menjadi titik tolak dalam menetapkan segenap aspek negara. Bentuk negara, bentuk pemerintahan, struktur organ-organ negara, fungsi, tugas dan wewenang organ-organ negara, sistem pembagian kekuasaan dan lain-lain ditetapkan sesuai dengan atau berdasarkan tujuan negara. Di samping hal-hal yang dikemukakan di atas, Soehino juga mengemukakan penjelasan lebih lanjut tentang hubungan tujuan negara dengan aspek lain dari negara yakni sebagai berikut “Lagi pula dengan mengetahui tujuan negara itu, kita dapat menjawab soal legitimasi kekuasaan yaitu kekuasaan daripada organisasi negara juga dapat mengetahui sifat daripada organisasi negara. Karena semuanya itu harus sesuai dengan tujuan negara.”²³⁷

Ada pakar lain yang juga menyinggung tentang relevansi tujuan negara dengan berbagai aspek kehidupan bernegara sehingga semakin memperkuat alasan untuk mengemukakan bahwa tujuan negara sangat penting dibicarakan dalam porsi yang sangat memadai dalam setiap buku Ilmu Negara seperti sudah dikemukakan di atas. Ramdlon Naning misalnya mengemukakan komentar tentang hal tersebut sebagai berikut:

“Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan persekutuan masyarakat dan merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama. Dengan mengetahui tujuan suatu negara akan dapat dikaji sifat serta legitimasi kekuasaan dari organisasi negara tersebut. Selain itu, dapat pula dipahami orientasi dan motivasi terbentuknya negara dan ke arah mana cita-cita yang hendak diwujudkan melalui organisasi negara tersebut. Dengan mengetahui tujuan

²³⁷ *Ibid.*

suatu negara dapat juga dikenal tatanan dan pengendalian organisasinya dengan keadaan lingkungan warga negara.”²³⁸

Jika bertitik tolak dari pendapat kedua pakar Ilmu Negara di atas jelas bahwa tujuan negara sangat penting bagi suatu negara karena berkaitan dengan segenap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan negara adalah jantung atau pusat kehidupan negara dan kehidupan bernegara. Dengan mempelajari tujuan negara dapat diperoleh manfaat yang sangat berguna dalam mengkaji negara. Manfaat yang dimaksud adalah cakrawala pemahaman yang lebih luas dan mendalam tentang berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara seperti bentuk negara, bentuk pemerintahan, kedaulatan dan sebagainya. Pengetahuan tentang berbagai hal mengenai negara yang dikemukakan di atas merupakan bekal yang sangat penting untuk dapat memahami dengan lebih baik kaidah-kaidah hukum tata negara yang mengatur berbagai aspek kenegaraan dan kehidupan bernegara.

Apa sesungguhnya tujuan negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup bersama manusia atau sebagai organisasi sosial? Dalam Ilmu Negara tidak ada kesepakatan di antara para pakar mengenai tujuan negara sehingga ada berbagai macam teori tujuan negara. Keanekaragaman teori tujuan negara tersebut terjadi karena keanekaragaman pengertian tentang sifat hakikat negara. Abu Daud Busroh misalnya mengemukakan pendapat mengenai hal itu sebagai berikut “Paham sarjana-sarjana ada yang mengemukakan tujuan negara itu dihubungkan dengan tujuan akhir dari manusia dan ada pula yang menghubungkannya dengan kekuasaan.”²³⁹ Lebih lanjut, Soehino membuat pernyataan sebagai berikut “Padahal, tentang tujuan negara ini ada banyak sekali yang

²³⁸ Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 28.

²³⁹ Abud Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 49.

diajukan atau diajarkan oleh para sarjana terutama oleh para ahli pemikir tentang negara dan hukum. Maka, sebagai akibatnya, juga terdapat bermacam-macam pendapat tentang soal-soal kenegaraan seperti telah dikemukakan di atas.”²⁴⁰

Keanekaragaman teori tujuan negara selain disebabkan oleh perbedaan sudut pandang tentang sifat hakikat negara juga karena perbedaan filosofi, kultur (budaya), sejarah dan sebagainya. Setiap bangsa memiliki filosofi, kultur (budaya), sejarah yang berbeda sehingga berbeda juga pandangannya mengenai tujuan negara. Hendra Nurtjahyo juga mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Tujuan negara dapat berbeda berdasarkan filosofi, situasi-kondisi dan sejarah dari masing-masing negara yang terbentuk itu.”²⁴¹

Ada beberapa pakar seperti Kranenburg, Ramdlon Naning dan Hendra Nurtjahyo yang mengemukakan bahwa tujuan negara perlu dibahas sebagai salah satu objek kajian Ilmu Negara. Akan tetapi, ada juga pakar yang menganggap tidak perlu membicarakan teori tujuan negara tersebut dalam Ilmu Negara. Alasan yang dikemukakan yaitu bahwa tujuan negara berkenaan dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan dan nilai-nilai ideal tersebut bukan objek kajian Ilmu Negara tetapi Filsafat Politik atau Filsafat Kenegaraan. Anggapan demikian terutama dikemukakan oleh ahli-ahli filsafat aliran positivisme. Salah satu tokoh aliran positivisme hukum yang sangat terkenal adalah Hans Kelsen. Hans Kelsen tokoh positivisme hukum Jerman tersebut sangat terkenal dengan Teori Hukum Murni dan Teori Norma-norma Hukum yang bertingkat-tingkat (*stufenbau des recht*).

²⁴⁰ Soehino, *op. cit.*, hlm. 147.

²⁴¹ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 25.

Sekalipun ada pro kontra mengenai urgensi membicarakan teori-teori tujuan negara dalam Ilmu Negara, penulis tetap berpendapat bahwa pokok bahasan tujuan negara sangat perlu dibicarakan dalam Ilmu Negara. Bahkan, seyogyanya dalam porsi yang sangat memadai. Hal itu bertujuan untuk memperluas dan memperdalam wawasan mengenai sifat hakikat negara dan segenap aspek negara dan kehidupan bernegara sehingga dapat memahami negara secara utuh. Di samping itu, ada alasan lain yakni bahwa metode pendekatan yang dapat dipakai untuk mempelajari negara tidak selalu metode sosiologis dan yuridis saja tetapi dapat juga dengan mempergunakan metode pendekatan lain seperti metode pendekatan filosofis.

B.Macam-macam Teori Tujuan Negara

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*), Teori Keamanan dan Ketertiban (*Thomas Hobbes*), Teori Kemerdekaan (*Jean Bodin*), Teori Kesusilaan (*Plato*) dan Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Dalam garis besar, teori-teori tujuan negara dapat dikelompokkan dalam beberapa teori sebagai berikut:

1. Teori Kekuasaan (*Shang Yang* dan *Machiavelli*),
2. Teori Keamanan/Ketertiban (*Thomas Hobbes*),
3. Teori Kesusilaan (*Plato*),
4. Teori Kemerdekaan (*Jean Bodin*),
5. Teori Kebaikan Tertinggi (*Aristoteles*),
6. Teori Kebebasan (*Montesquieu*),
7. Teori Kesejahteraan (*Scheltema*)
8. Teori lain-lain.

Pengelompokan teori-teori tujuan negara yang dikemukakan di atas semata-mata untuk membuat pengelompokan yang lebih 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 dibahas hanya teori-teori yang disebut di atas. Oleh sebab itu, pengelompokan teori tujuan negara yang dikemukakan di atas harus dipahami sebagai suatu pengelompokan yang bersifat umum karena dalam literatur Ilmu-ilmu Kenegaraan, Filsafat Politik dan lain-lain, teori-teori tujuan negara yang sering dibahas adalah teori-teori tujuan negara yang disebut di atas.

1.Kekuasaan Sebagai Tujuan Negara

Teori kekuasaan sebagai tujuan negara antara lain dikemukakan oleh Shang Yang menteri kerajaan Tiongkok zaman dahulu. Menurut Shang Yang, tujuan negara adalah kekuasaan. Dalam teori kekuasaan Shang Yang, penguasa dan rakyat dibedakan secara tajam dalam dua kutub yang berbeda dan bertentangan. Menurut Shang Yang, untuk membentuk negara yang kuat, penguasa harus kuat dan rakyat harus dibuat miskin supaya lemah. Jika rakyat kuat dan makmur, penguasa (negara) menjadi lemah. Shang Yang mengemukakan doktrin yang sangat terkenal yakni sebagai berikut “*A weak people means a strong state and a strong state means a weak people.*” (“Rakyat yang lemah berarti negara yang kuat dan negara yang kuat berarti rakyat yang lemah.”)

Menurut Shang Yang, ada 10 (sepuluh) hal yang membuat rakyat lemah yang disebut *ten evils* (sepuluh hal yang jahat). *Ten evils* terdiri atas upacara agama atau adat (*rites*), musik (*music*), syair pujian (*odes*), sejarah (*history*), kebaikan atau kebajikan (*virtue*), kesusilaan (*moral culture*), penghormatan terhadap orang tua (*filial piety*), kewajiban persaudaraan (*brotherly duty*), kejujuran (*integrity*) dan sophisme atau ucapan muluk-muluk tetapi hampa (*sophism*). Menurut Shang Yang, kesepuluh hal itu dapat

membuat rakyat menjadi lemah dan malas serta tidak mau berjuang atau berperang sehingga harus dijauhkan dari masyarakat. Jika kesepuluh hal itu dijauhkan, negara dapat membuat rakyat menjadi kuat dan mau berjuang serta berperang sehingga negara akan jaya dan mendapat keunggulan.

Ahli Filsafat Politik lain yang mengemukakan kekuasaan sebagai tujuan negara adalah Nicollo Machiavelli. Machiavelli adalah ahli pikir Abad Pertengahan (abad ke-15). Machiavelli lahir di Florence tahun 1469 dari keluarga bangsawan termasyhur.²⁴² Sebagai ahli Filsafat Politik, Machiavelli dianggap sebagai tokoh Filsafat Politik yang paling kontroversial sehingga menjadi sasaran berbagai penelitian yang kontradiktif. Machiavelli dipuji sebagai seorang pemikir yang brilian dan orisinal. Akan tetapi, sekaligus dicaci-maki sebagai orang yang tidak bermoral. Machiavelli dipandang sebagai seorang realis tulen dan sekaligus dituding sebagai guru besar penipuan dan pengkhianatan politik dan penggagas totalitarianisme moderen. Bahkan, ada yang beranggapan bahwa bagi banyak orang nama Machiavelli sinonim dengan kejahatan dalam politik.

Ada beberapa karya yang dihasilkan oleh Machiavelli yaitu *The Prince*, *Discourses*, *A History of Florence*. Karya yang paling terkenal adalah *The Prince*. Buku ini adalah titik tolak untuk memahami ajaran politik Machiavelli. Namun, akan lebih mudah memahami jalan pikiran Machiavelli jika diketahui latar belakang kehidupan dan karyanya. Ada 2 (dua) hal yang mempengaruhi Machiavelli tentang tujuan negara yakni (a) situasi politik pada masa kehidupannya dan (b) pandangan Machiavelli mengenai sifat hakikat manusia yang berbeda dari pandangan dominan pada Abad Pertengahan.

²⁴² Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Moderen*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 248.

Situasi politik di Italia pada masa Machiavelli adalah situasi yang serba sulit. Wilayah Italia pada masa itu terbagi atas 5 (lima) negara-kota yang terpisah yaitu *Milan, Venice, Naples, Negara-negara Paus* dan *Florence*.²⁴³ Tanpa persatuan dan kesatuan, Italia tercabik-cabik karena konflik internal sehingga menjadi permainan politik negara Perancis, Jerman dan Spanyol. Keadaan Italia pada masa hidup Machiavelli digambarkan oleh Henry J. Schmandt secara baik yakni sebagai berikut:

“Machiavelli hidup dalam era yang penuh pergolakan dalam politik Italia. Perpecahan golongan yang terjadi di dalam kota-kota serta kesulitan dan kecemburuan di antara kota-kota tersebut menyebabkan timbulnya perang terus terjadi, lahirnya para despot, meluasnya kekerasan dan pengkhianatan dalam jabatan publik serta konspirasi dan pembunuhan. Moralitas politik mencapai titik paling rendah karena individu dan negara bersaing meraih kekuasaan.”²⁴⁴

Sebagai seorang nasionalis sejati, Machiavelli termotivasi untuk menulis nasihat politik bagi penguasa Italia dalam suatu karya berjudul *The Prince*. Nasihat politik yang ditulis tersebut merupakan sarana yang bertujuan memberi masukan kepada penguasa demi keinginan melihat negara Italia berjaya.²⁴⁵ Dalam buku *Prince* tersebut, Machiavelli mengemukakan ajaran atau pandangan politiknya tentang cara-cara memimpin negara yang efektif. Pandangan politik Machiavelli tersebut dimaksudkan sebagai suatu nasihat politik bagi para penguasa Italia ketika itu supaya para penguasa tersebut dapat memimpin dengan baik dan efektif demi kejayaan negara. Dengan menulis karya tersebut, Machiavelli dapat menunjukkan jiwa nasionalisnya terhadap bangsa dan tanah

²⁴³ *Ibid.*, hlm 249.

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 250.

²⁴⁵ Nasihat politik Machiavelli tersebut sangat kontroversial karena nasihat politik tersebut bertentangan dengan moral.

airnya yang tetap menggelora dalam dada meskipun sudah tidak aktif dalam jabatan publik formal (jabatan pemerintahan).

Titik tolak untuk memahami jalan pikiran atau ajaran Machiavelli adalah pandangannya mengenai sifat hakikat manusia. Pandangan Machiavelli tentang sifat hakikat manusia berbeda dari pandangan Abad Pertengahan. Para pemikir Abad Pertengahan mengagungkan manusia sebagai citra Allah.²⁴⁶ Sebagai citra Allah, manusia dipandang sebagai makhluk yang bersifat baik yang mencerminkan sifat-sifat Allah. Pandangan itu ditolak oleh Machiavelli karena menurut Machiavelli manusia selalu dikendalikan kepentingan dirinya.²⁴⁷ Dalam pandangan Machiavelli, manusia adalah makhluk irrasional yang diombang-ambingkan oleh emosinya. Pandangan Machiavelli tentang sifat hakikat manusia adalah sebagai berikut:

“Mereka yang telah mendiskusikan problem kehidupan masyarakat ini menunjukkan bahwa siapapun yang menjalankan negara dan menyusun hukum-hukum bagi pemerintah harus menganggap bahwa semua manusia adalah jahat dan bahwa mereka akan memperlihatkan penyimpangan ini ketika mereka mempunyai kesempatan nyata, meskipun untuk sementara mereka akan menutupi kebohongannya.”²⁴⁸

Dalam pandangan Machiavelli, pada hakikatnya, manusia memiliki watak yang buruk dan negatif. Bagaimana cara terbaik yang harus ditempuh penguasa (raja) supaya dapat mengendalikan warga negara yang memiliki watak yang buruk seperti digambarkan Machiavelli di atas? Jawaban Machiavelli berkenaan dengan pertanyaan tersebut sangat

²⁴⁶ Francisco Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche* (Jakarta, 2004), hlm. 18.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Moderen, op. cit.*, hlm. 254.

menarik, orisinal, rasional dan realistis meskipun ajarannya bertentangan dengan ajaran moral dan pandangan umum mengenai hakikat manusia yang dominan pada Abad Pertengahan.

Sesuai dengan watak manusia yang dikemukakan di atas, menurut Machiavelli, ada 2 (dua) macam cara untuk mengendalikan warga negara yang berwatak buruk tersebut yaitu (a) cara manusia dan (b) cara binatang. Machiavelli mengemukakan komentar berkenaan dengan hal itu sebagai berikut “. . . satu dengan hukum, yang lain dengan kekuatan, cara pertama adalah cara manusia, yang kedua adalah cara binatang.”²⁴⁹ Cara pertama yaitu cara hukum tidak selalu berhasil dilakukan karena sifat manusia yang jahat sehingga cara kedua yaitu cara binatang harus ditempuh. Machiavelli lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Oleh karenanya adalah perlu bagi raja untuk tahu betul bagaimana menggunakan cara manusia dan binatang . . . menggunakan kedua cara itu.”²⁵⁰

Jika cara binatang yang terpaksa harus ditempuh, Machiavelli menganjurkan supaya penguasa meniru cara rubah dan singa. Penguasa perlu meniru cara seekor rubah karena kecerdikannya menghindari jebakan sedangkan cara singa yang buas perlu ditiru untuk menakut-nakuti. Menurut Machiavelli, penguasa yang baik harus:

“. . . menjadi rubah untuk mengetahui jebakan dan singa untuk menakut-nakuti serigala. Mereka yang hanya ingin menjadi singa saja tidak memahami hal itu. Oleh karena itu, penguasa yang hati-hati tidak harus menjaga kepercayaan jika hal ini akan bertentangan dengan kepentingannya, dan ketika alasan-alasan yang mengikatnya tidak ada lagi.”²⁵¹

²⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 255.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*

Kutipan di atas mengandung makna bahwa menurut Machiavelli, penguasa (raja) dapat menempuh segala macam cara kalau memang hal itu diperlukan demi kejayaan negara. Dalam hubungan dengan doktrin Machiavelli di atas, Francisco Budi Hardiman mengemukakan ulasan sebagai berikut:

“ . . . menurut Machiavelli, seorang penguasa tidak perlu memperhatikan pertimbangan-pertimbangan moral. Penguasa bisa saja bertindak sangat moralistik, misalnya menunjukkan kemurahan hati, sikap saleh, manusiawi, jujur tetapi semua itu harus berfungsi untuk maksud-maksudnya. Kalau keadaan menuntut, demi kekuasaannya juga, dia harus bisa mengambil sikap sebaliknya.”²⁵²

Machiavelli selanjutnya mengemukakan nasihat politik yang menurut ukuran moral zaman sekarang sulit diterima kebenarannya. Machiavelli mengemukakan ajaran sebagai berikut:

“ . . . ia (penguasa) tak perlu risau melakukan segala perbuatan yang jahat, yang tanpa tindakan itu akan sukar menyelamatkan negara, sebab apabila dipertimbangkan dengan baik, maka akan dijumpai bahwa ada hal-hal yang kelihatannya baik, tetapi bila ditempuh, akan menuntun seseorang menuju kehancuran, dan ada lagi hal-hal yang tampaknya jahat justru menghasilkan keamanan dan kesejahteraan.”²⁵³

Ajaran Machiavelli yang dikemukakan di atas memang sangat masuk akal (rasional) jika dipandang dari sudut pandang keselamatan negara meskipun dari segi moral masih dapat diperdebatkan. Ajaran Machiavelli mengenai cara yang ditempuh penguasa (raja) untuk mencapai kekuasaan sebagai tujuan negara membuat J.J. Von Schmid berkomentar sebagai berikut “Ia (Machiavelli) adalah seorang realis tulen yang

²⁵² Francisco Budi Hardiman, *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, *op. cit.*, hlm., 19.

²⁵³ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavell*, *op. cit.*, hlm. 419.

pertama dalam Ilmu Negara.”²⁵⁴ Apa maksud pernyataan tersebut? Pernyataan di atas mengandung arti bahwa Machiavelli merupakan filosof kenegaraan pertama yang mengemukakan ajaran (doktrin) dengan bertitik tolak dari kenyataan (realitas). Dalam menanggapi doktrin Machiavelli tersebut, J.J. Von Schmid lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Negara adanya untuk kepentingannya sendiri dan seharusnya mengejar tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingannya sendiri dengan cara yang dianggapnya paling tepat. Orang menamakan ajaran Machiavelli itu ajaran tentang “kepentingan negara (*staatsraison*)” karena kepentingan negara dijadikan ukuran tertinggi untuk perbuatan-perbuatan manusia.”²⁵⁵

2. Teori Keamanan/Ketertiban Sebagai Tujuan Negara

Penganjur teori Keamanan/Ketertiban sebagai tujuan negara adalah Thomas Hobbes. Menurut Thomas Hobbes, negara adalah seekor monster ganas yang menakutkan. Thomas Hobbes menyebut negara sebagai *Leviathan*. Jika Hobbes mengibaratkan negara sebagai *Leviathan* berarti dalam pandangan Hobbes, negara adalah sesuatu yang jahat dan buruk. Pandangan negatif terhadap negara tersebut berkaitan dengan pandangan Hobbes mengenai fungsi negara. Menurut Hobbes, negara harus mampu menimbulkan rasa takut kepada siapa pun supaya hukum yang ditetapkan oleh negara (penguasa) dipatuhi. Jika seorang warga melanggar hukum, negara tidak boleh ragu-ragu bertindak untuk menjatuhkan hukuman dan kalau perlu hukuman mati. Negara harus kuat karena jika negara lemah akan timbul kekacauan dan perang di antara sesama warga negara.

²⁵⁴ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum, op. cit.*, hlm. 96.

²⁵⁵ *Ibid.*

Apa sebab negara harus demikian menurut Thomas Hobbes? Teori Hobbes tentang negara *Leviathan* bertitik tolak dari pandangannya yang bersifat negatif mengenai watak manusia. Menurut Hobbes, manusia adalah serigala bagi manusia lain (*homo homini lupus*). Jika naluri hewani manusia tidak dikendalikan, sikap buas manusia akan melahirkan konflik terbuka yang mengakibatkan perang secara total yang disebut Thomas Hobbes sebagai *omnium bellum contra omnes*. Jika terjadi perang total, negara menjadi kacau (*chaos*). Untuk mencegah perang total (*chaos*), negara harus kuat supaya dapat menjaga keamanan dan ketertiban. Keamanan dan ketertiban dapat diselenggarakan jika perintah penguasa dipatuhi. Rakyat akan patuh kepada negara (penguasa) jika negara ditakuti. Ketakutan kepada negara itu akan lahir jika negara bertindak tegas dan kejam. Demikian ajaran politik Hobbes secara singkat. Pembahasan tentang teori Thomas Hobbes tentang negara telah dibicarakan pada bagian terdahulu secara panjang lebar.

3. Kesusilaan Sebagai Tujuan Negara

Teori kesusilaan sebagai tujuan negara diajarkan oleh Plato.²⁵⁶ Teori tujuan negara Plato bertitik tolak dari pengalaman hidupnya yang buruk. Kondisi buruk pada masa hidup Plato digambarkan oleh J.H. Rapar sebagai berikut “Plato menyaksikan betapa negara menjadi rusak dan buruk akibat penguasa yang korup”²⁵⁷ Perilaku penyelenggara negara yang sangat buruk karena korup mendorong Plato untuk melahirkan suatu gagasan tentang citra negara ideal yang dapat mendatangkan kebahagiaan bagi semua warga.

²⁵⁶ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hlm. 63.

²⁵⁷ *Ibid.*

Pengalaman buruk memotivasi Plato untuk menggagas suatu bentuk negara ideal yakni negara yang bebas dari penguasa yang rakus dan jahat. Dalam teori negara ideal Plato, masalah moralitas penguasa mendapat perhatian yang sangat penting. Dalam pandangan Plato, perilaku penguasa yang korup bersumber dari moralitas yang buruk. Moralitas penting bagi negara maupun manusia karena sifat hakikat negara dan manusia dalam pandangan Plato adalah sama. J.H. Rapar mengemukakan komentar terhadap pandangan Plato yang menganggap sifat manusia dan negara sama yakni sebagai berikut:

“... sedangkan bagi Plato negara dan manusia memiliki persamaan maka oleh sebab itu masalah moralitas haruslah merupakan yang paling utama yang harus diperhatikan dalam kehidupan negara, bahkan harus menjadi yang paling hakiki dalam keberadaan negara itu sendiri sebagaimana ia harus menjadi yang paling hakiki dalam keberadaan hidup para penguasa dan seluruh warga negara selaku manusia.”²⁵⁸

Perilaku penyelenggara negara (penguasa) yang buruk mendorong Plato untuk melahirkan suatu gagasan tentang negara ideal. Negara ideal adalah negara yang dapat memberikan kebahagiaan kepada segenap warga. Plato mengemukakan pandangannya tentang tujuan mendirikan negara sebagai berikut “... tujuan kita menegakkan negara bukanlah ketidakseimbangan kebahagiaan kelas tertentu, melainkan demi kebahagiaan buat semua.”²⁵⁹ Dengan perkataan lain, *kebahagiaan bersama atau kebahagiaan buat semua* adalah kata kunci untuk memahami teori negara ideal Plato. Namun, negara seperti apa yang dapat memberi kebahagiaan kepada semua warga dalam pandangan Plato?

Ide negara ideal Plato lebih mudah dipahami jika bertitik tolak dari teorinya mengenai asal mula negara yang berbeda dari pandangan yang dominan pada zaman

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 59.

²⁵⁹ Henry J. Schmandt, *op. cit.*, hlm. 63.

Yunani Kuno. Pada zaman Yunani Purba ada anggapan bahwa negara adalah hasil ciptaan dewa-dewi. Namun, Plato menolak pandangan demikian. Menurut Plato, negara timbul untuk memenuhi kebutuhan manusia yang beraneka ragam karena manusia tidak dapat memenuhi kebutuhan sendiri.²⁶⁰ J.H. Rapar berkomentar tentang pandangan Plato mengenai asal mula negara tersebut sebagai berikut “Bagi Plato, asal mula negara dimulai dengan keinginan dan kebutuhan manusia yang begitu banyak dan beranekaragam yang tidak dapat terpenuhi dan terpuaskan oleh kekuatan dan kemampuan diri sendiri.”²⁶¹

Kebutuhan manusia yang beraneka ragam tanpa diimbangi kemampuan untuk memenuhinya mengharuskan manusia bekerja sama. Tiap orang melakukan suatu jenis pekerjaan tertentu sehingga lahir spesialisasi pekerjaan yang perlu diatur dengan baik supaya kerja sama dapat mencapai tujuan yakni untuk memenuhi kebutuhan bersama. Penataan spesialisasi pekerjaan yang dilakukan oleh tiap orang pada akhirnya melahirkan negara sehingga motif pembentukan negara menurut Plato adalah untuk memenuhi kebutuhan bersama manusia.

Sesuai dengan motif pembentukan negara yang dikemukakan di atas, menurut Plato, fungsi, tugas dan tujuan negara juga harus berkiblat pada kepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidup segenap warga negara. Menurut pandangan J.H. Rapar, konsekuensi proses pembentukan negara seperti dikemukakan di atas adalah sebagai berikut:

“Dengan mengatakan bahwa negara dibentuk oleh manusia yang memiliki begitu banyak keinginan dan kebutuhan yang hanya dapat dipenuhi apabila manusia

²⁶⁰ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, *op. cit.*, hlm. 14.

²⁶¹ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, *op. cit.*, hlm. 64.

bersatu dan bekerja sama untuk dapat saling menutupi keterbatasannya dan agar dapat saling mencukupi kekurangannya masing-masing, maka bagi Plato negara haruslah dilihat sebagai suatu sistem pelayanan yang mengharuskan setiap warga negara secara bertanggung jawab saling mengisi, saling memberi dan saling menerima, saling menukar jasa, saling memperhatikan kebutuhan sesama warga, dan saling membangun.”²⁶²

Jika bertitik tolak dari uraian tentang teori asal mula negara Plato di atas dapat dikemukakan bahwa Plato memiliki pandangan yang berbeda mengenai sifat dan hakikat negara dengan pandangan zaman sekarang yang memandang negara sebagai alat untuk mencapai tujuan. Bagi Plato, negara bukan alat untuk mencapai tujuan melainkan suatu keluarga besar atau suatu komunitas etis. Konsekuensi pandangan yang demikian semua warga negara dianggap bersaudara. Tiap orang wajib memandang sesamanya sebagai saudara, ayah atau ibunya sehingga tiap orang harus saling melayani seperti melayani saudara sendiri. Tiap warga harus senantiasa bersedia melayani yang lain sesuai dengan bakat dan talenta masing-masing supaya tercapai kebahagiaan bersama.

Fungsi negara sebagai komunitas etis (keluarga) adalah menciptakan, menjaga, memelihara dan meningkatkan semangat saling melayani agar semua kebutuhan warga terpenuhi semaksimal mungkin.²⁶³ Menurut Plato, negara harus dapat memberikan jaminan kebebasan supaya tiap orang dapat bertugas dengan baik. Tanggung jawab masing-masing warga negara dapat dijalankan hanya jika ada kebebasan. Negara juga harus berupaya menciptakan, menjaga, memelihara dan meningkatkan semangat saling melayani supaya semua kebutuhan dapat terpenuhi semaksimal mungkin. Setiap warga harus menjadi pelaku aktif yang senantiasa siap sedia memenuhi panggilan untuk melayani sesamanya. Menurut pandangan Plato, hanya dengan cara demikian,

²⁶² *Ibid.*, hlm. 57.

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 65.

kebahagiaan tiap warga dapat diselenggarakan. Namun, Plato juga mengakui bahwa citra negara ideal yang dicita-citakan sebagaimana dikemukakan di atas tersebut tidak mungkin hadir dalam dunia yang nyata yang konkrit melainkan hanya terdapat dalam dunia cita-cita (dunia ide) yang abstrak.

Tujuan negara seperti dikemukakan di atas tidak mungkin tercapai jika negara dipimpin oleh penguasa yang bermoralitas buruk. Negara harus dipimpin oleh penguasa yang bermoralitas baik supaya fungsi, tugas dan tujuan negara tercapai. Dengan demikian, pertanyaan pokok dalam filsafat politik Plato adalah sebagai berikut. Siapakah pribadi yang memiliki moralitas luhur yang dapat dipercaya menjadi pemimpin, penguasa atau raja? Apakah orang tersebut seorang raja, jenderal atau seorang warga negara yang populer di mata masyarakat?

Menurut Plato, penguasa yang bermoralitas baik adalah penguasa yang menguasai ilmu pengetahuan kenegaraan. Ilmu pengetahuan dapat membebaskan penguasa (raja) dari ketidaktahuan sehingga dapat memimpin dengan baik. Kualitas pemimpin yang menguasai ilmu pengetahuan hanya terdapat pada pribadi seorang filosof. Oleh karena itu, hanya seorang filosof yang layak memimpin negara sebagai orang yang arif dan bijaksana. Teori Plato ini terkenal sebagai *Teori Filsuf-Raja (philosopher-king)*. Dalam Teori Filsuf-Raja (*philosopher-king*), Plato menganjurkan supaya para penguasa berani mendobrak dan meninggalkan kebiasaan dan adat istiadat yang dapat membuat penguasa terkungkung dalam ketidaktahuan. Menurut Plato, penguasa memerintah bukan dengan adat-istiadat atau mitos melainkan dengan ilmu pengetahuan. Bagi Plato, pengetahuan dapat membebaskan manusia dari belenggu ketidaktahuan termasuk ketidaktahuan untuk mengurus negara. Hukum adalah bagian dari ilmu pengetahuan sehingga penguasa juga

wajib mengetahui dan menguasai pengetahuan hukum tersebut meskipun penguasa tidak harus terikat pada hukum.

4.Kemerdekaan Sebagai Tujuan Negara

Teori Kemerdekaan sebagai tujuan negara mengajarkan bahwa tujuan negara adalah memberikan jaminan kemerdekaan kepada setiap orang. Akan tetapi, menurut pandangan para ahli, cara negara untuk memberikan jaminan kemerdekaan kepada setiap orang adalah berbeda. Ada beberapa varian Teori Kemerdekaan sebagai tujuan negara. Salah satu Teori Kemerdekaan yang dibahas dalam buku ini adalah karya Jean Bodin.

Jean Bodin adalah seorang ahli pikir besar tentang negara dan hukum berkebangsaan Perancis (1530-1596). Teori Jean Bodin mengenai tujuan negara dikemukakan dalam buku *De Republica*. Buku ini memaparkan pandangan Jean Bodin mengenai berbagai hal tentang negara. Namun, untuk memahami teori tujuan negara Jean Bodin harus dikaitkan dengan pandangannya mengenai kedaulatan. Jean Bodin terkenal sebagai ahli teori kedaulatan yang bersifat ilmiah.

Teori Jean Bodin mengenai kedaulatan tidak terlepas dari latar belakang situasi dan kondisi Perancis pada masa hidup Jean Bodin. Perancis dilanda perang saudara karena ketiadaan pemerintahan yang kuat yang dapat menindas pengaruh persaingan feodal dan keagamaan.²⁶⁴ Menurut Bodin, cara terbaik untuk mengatasi perang saudara adalah dengan memperkuat kerajaan Perancis. Untuk itu, harus ada suatu kekuasaan tertinggi yang membuat undang-undang.²⁶⁵ Menurut Bodin, negara yang tidak

²⁶⁴ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Negara Asing* (Bandung, 1999), hlm. 29 pada catatan kaki.

²⁶⁵ *Ibid.*

mempunyai *summa potestas* (kekuasaan tertinggi) adalah seperti kapal tanpa kemudi.²⁶⁶

Summa potestas dalam teori Bodin adalah kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi.

Menurut Bodin, ciri-ciri kedaulatan (*summa potestas*) adalah sebagai berikut:

- “1. Tunggal. Ini berarti bahwa hanya negaralah yang memiliki (maksudnya: memiliki kedaulatan - - - pen.)
2. Asli. Ini berarti bahwa kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain. Jadi, tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain. Jadi, misalnya, propinsi atau kotapraja itu tidak memiliki kedaulatan karena kekuasaan yang ada padanya itu tidak asli, sebab diperoleh dari pusat.
3. Abadi. Ini berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara yang menurut pendapat Jean Bodin negara itu adanya abadi.
4. Tidak dapat dibagi-bagi. Ini berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian atau seluruhnya.²⁶⁷”

Kedaulatan (*summa potestas*) bukan kekuasaan yang bersifat absolut (*potestas legibus omnibus soluta*). Menurut Jean Bodin, anggapan bahwa kedaulatan (*summa potestas*) sebagai kekuasaan tertinggi yang tidak terbatas adalah suatu kekeliruan.²⁶⁸

Kedaulatan menurut versi Jean Bodin adalah kedaulatan yang terbatas. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Brierly mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Dari ucapannya kita mungkin menduga bahwa yang dimaksud oleh Bodin dengan yang berdaulat adalah suatu kekuasaan tertinggi di atas hukum (*supra-legal*) yang tidak dapat diminta pertanggungjawabannya dan beberapa ucapan dalam *Republica* rupanya membenarkan interpretasi itu. Tetapi ini bukanlah maksudnya yang sebenarnya, sebab ia selanjutnya mengatakan bahwa yang berdaulat bukanlah *potestas legibus omnibus soluta* karena ada beberapa hukum yang mengikatnya, hukum ketuhanan, hukum kodrat atau akal, hukum yang

²⁶⁶ Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan* (Bandung, 1971), hlm. 161.

²⁶⁷ Soehino, *op. cit.*, hlm. 79.

²⁶⁸ Sebagai contoh, Soehino secara keliru menafsirkan kedaulatan menurut versi Jean Bodin sebagai kedaulatan mutlak. Soehino mengemukakan sebagai berikut “Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warga negara dan rakyatnya tanpa ada suatu pembatasan apapun dari undang-undang.” Lihat Soehino, *Ilmu Negara, Ibid.*

umum pada semua bangsa dan juga undang-undang tertentu yang dinamakannya *leges imperii*, undang-undang pemerintah.²⁶⁹”

Brierly lebih mempertegas komentarnya mengenai teori kedaulatan Bodin yang bersifat terbatas seperti dipaparkan dalam uraian berikut ini. Brierly lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Makna yang sebenarnya dari ajaran Bodin dapat ditangkap hanya jika kita senantiasa mengingat bahwa negara yang dilukiskannya itu adalah satu negara yang didalamnya terdapat pemerintah yang disebutkannya satu *recta* atau satu *legitima gubernatio* yaitu satu pemerintah yang kekuasaan tertingginya, betapa juapun kuat dan bersatunya masih tidak dapat bertindak sewenang-wenang dan tak bertanggung jawab tetapi kekuasannya itu diterima dari dan ditentukan oleh suatu badan yang lebih tinggi daripada pemerintah itu sendiri.”²⁷⁰

Salah satu bukti keterbatasan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi menurut Jean Bodin adalah ketidakmampuan kedaulatan mengabaikan atau menghapuskan perintah *leges imperii*. Brierly lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut:

“*Leges imperii* ini, yang tidak dibuat oleh yang berdaulat dan tidak dapat dihapuskannya adalah undang-undang dasar negara, dan khususnya di dalam undang-undang dasar itu tercantum undang-undang yang menentukan ke tangan siapakah kekuasaan berdaulat itu diserahkan dan di dalam batas-batas apakah kekuasaan itu dapat dijalankan. Sekarang kita menamakannya (maksudnya: menamakan undang-undang dasar itu - - - pen.) undang-undang konstitusi.”²⁷¹

Apakah *Leges imperii* sehingga raja yang berdaulat pun harus tunduk kepada *Leges imperii* tersebut? *Leges imperii* bukan hukum yang dibuat oleh manusia karena raja yang berdaulat pun harus tunduk kepada hukum tersebut. *Leges imperii* adalah hukum (undang-undang) yang bermuatan hukum moral yang bersumber dari Tuhan. Hukum moral harus dipatuhi oleh semua umat manusia termasuk penguasa (raja). Hal itu sesuai dengan tradisi Abad Pertengahan yang memandang bahwa hukum bukan produk manusia

²⁶⁹ J. L. Bierly, *Hukum Bangsa-bangsa* (Jakarta, 1963), hlm.16.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

semata-mata. Di belakang hukum positif yang dibuat manusia terdapat hukum dasar yang lebih tinggi daya ikatnya yaitu hukum moral. Hukum positif negara (penguasa) harus menyesuaikan diri dengan hukum moral tersebut.

Jika uraian Brierly di atas dipahami secara menyeluruh dengan cara yang benar dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya Jean Bodin tidak menghendaki monarkhi absolut. Akan tetapi, monarkhi dengan kekuasaan raja yang dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi atau undang-undang dasar adalah hukum yang mengandung moral yang wajib dipatuhi seluruh umat manusia termasuk raja yang berdaulat. Dalam hubungan dengan hal yang diuraikan di atas, Yudha Bhakti mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . menurut Bodin yang berdaulat itu adalah seorang raja konstitusional yang tunduk kepada undang-undang dasar negara”²⁷² Teori kedaulatan Bodin seperti dikemukakan di atas harus dipahami dari perspektif alam pikiran yang berkembang pada Abad Pertengahan yang bersifat teokratis seperti sudah dikemukakan di atas.

Siapa pribadi yang memegang *summa potestas* (kedaulatan) menurut Jean Bodin? Menurut Jean Bodin seperti dikomentari Brierly, pemegang *summa potestas* ditentukan dalam undang-undang dasar. Konstitusi (undang-undang dasar) memiliki kewenangan untuk menunjuk pemegang kekuasaan tertinggi. Pemegang kekuasaan tertinggi mungkin saja seorang raja atau suatu lembaga (badan). Namun, sesuai dengan kelaziman Abad Pertengahan dapat ditafsirkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi menurut pandangan Jean Bodin sebaiknya adalah raja meskipun dengan kekuasaan yang bersifat terbatas.

²⁷² Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Negara Asing, op. cit.*, hlm. 32.

Apa sesungguhnya tujuan yang hendak dicapai oleh *summa potestas* tersebut? Para ahli menafsirkan bahwa tujuan Jean Bodin dengan *summa potestas* yang berada di tangan raja bukan dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan pribadi raja. Jika tujuan pribadi raja yang hendak didukung oleh teori Jean Bodin sudah barang tentu bukan monarkhi konstitusional yang dipilih tetapi monarkhi absolut. Jika dilihat dari konteks kecenderungan alam pikiran yang dominan pada Abad Pertengahan dan kondisi zaman pada masa hidup Jean Bodin jelas bahwa tujuan *summa potestas* adalah untuk memberikan kemerdekaan kepada setiap individu.

Kemerdekaan individu sebagai tujuan *summa potestas* dapat ditafsirkan dari gagasan Jean Bodin tentang *summa potestas* dengan kekuasaan yang terbatas. Pembatasan kekuasaan selalu terkait dengan kebebasan atau kemerdekaan individu. Pandangan demikian bukan hanya terdapat dalam teori Jean Bodin tentang *summa potestas* tetapi juga dalam gagasan Montesquieu tentang *Trias Politika*. Teori (Doktrin) *Trias Politika* Montesquieu juga mengandung gagasan tentang pembatasan kekuasaan dengan tujuan untuk mencegah kekuasaan absolut (mutlak) yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan penguasa. Pada akhirnya, raja atau penguasa yang bertindak sewenang-wenang selalu berujung pada pelanggaran atau penindasan terhadap kebebasan dan hak-hak individu.

Dalam teori kedaulatan Jean Bodin, pembatasan kekuasaan seperti dalam teori *Trias Politika* Montesquieu juga dapat ditemukan. Dalam teori Bodin, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi tidak dapat bertindak sesuka hati karena dibatasi oleh undang-undang dasar yang mengandung hukum moral yang wajib dipatuhi semua manusia. Kekuasaan pemegang kedaulatan juga merupakan kekuasaan yang dibatasi oleh undang-undang.

Prinsip ini sesuai dengan pandangan Bodin mengenai pemerintah sebagai “*legitima gubernatio*.” *Legitima gubernatio* adalah pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi (betapapun kuat dan bersatunya) tetapi tidak dapat bertindak sewenang-wenang karena kekuasaannya diterima dari dan ditentukan oleh satu hukum yang lebih tinggi daripada pemerintah itu sendiri.²⁷³

Prinsip *legitima gubernatio* seintas lalu tampak seperti kontradiktif dengan prinsip *summa potestas* (kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi). Bagaimana mungkin pemerintah sebagai pemegang kedaulatan (kekuasaan tertinggi) dibatasi oleh hukum yang lebih tinggi? Namun, jika dipandang dari perspektif alam pikiran yang berkembang pada Abad Pertengahan sebagaimana sudah dijelaskan di atas, keterkaitan prinsip *legitima gubernatio* dan *summa potestas* pasti dapat dipahami.

Sesungguhnya, Jean Bodin mencita-citakan suatu negara yang kuat dan bersatu karena Perancis pada masa hidup Jean Bodin adalah negara yang lemah dan terpecah-pecah. Untuk mengakhiri kondisi itu, suatu kekuasaan tertinggi mutlak diperlukan. Kekuasaan tertinggi merupakan asas pokok dalam kehidupan bernegara supaya tercapai ketertiban politik dalam negeri. Ketertiban politik dalam negeri adalah syarat mutlak untuk mewujudkan kemerdekaan individu. Oleh karena itu, kekuasaan tertinggi tidak boleh menjadi kekuasaan yang bersifat mutlak supaya tidak menindas melainkan harus menjadi kekuasaan yang bersifat terbatas. Kekuasaan yang bersifat mutlak mengancam kehidupan individu karena dapat berubah menjadi kekuasaan yang sewenang-wenang. Jika hal itu, ketidaktertiban dalam negeri dapat membuat kemerdekaan individu mustahil dapat diberikan kepada setiap warga negara. Jadi, tujuan akhir dari gagasan Jean Bodin

²⁷³ *Ibid.*

tentang *summa potestas* (kekuasaan tertinggi) yang dibatasi oleh undang-undang yang bermuatan moral dan wajib dipatuhi oleh setiap umat manusia adalah memberikan kemerdekaan bagi setiap individu. Jika hendak dikatakan dengan cara yang lain bahwa tujuan negara menurut teori Jean Bodin adalah kemerdekaan.²⁷⁴

5. Kebaikan Tertinggi Sebagai Tujuan Negara

Pendukung teori kebaikan tertinggi sebagai tujuan negara antara lain adalah Thomas Aquino dan Aristoteles. Akan tetapi, teori yang dibahas dalam buku ini adalah teori Aristoteles. Namun, untuk dapat lebih memahami teori Aristoteles perlu disinggung lebih dahulu latar belakang kehidupannya karena sangat berpengaruh terhadap karya dan teorinya tentang tujuan negara.

Aristoteles lahir di Stagieria, Yunani bagian Utara. Ayahnya adalah Nichomachus, dokter pribadi Raja Makedonia.²⁷⁵ Pada umur 18 tahun, Aristoteles dikirim ke Athena untuk belajar sebagai murid Plato selama 20 tahun.²⁷⁶ Setelah Plato meninggal, Aristoteles meninggalkan Athena dan mengembara ke Asia Kecil. Aristoteles kemudian kembali ke Makedonia sebagai guru Iskandar Zulkarnain (Alexander Agung).²⁷⁷

Dalam memahami teori tujuan negara Aristoteles, pandangannya mengenai proses pembentukan negara harus diketahui lebih dahulu. Menurut Aristoteles, pembentukan negara bersifat sosiologis dan berlangsung secara bertahap. Pada tahap pertama terjadi

²⁷⁴ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 33.

²⁷⁵ Harun Hadiwijono, *Sari Sejarah Filsafat Barat I* (Yogyakarta, 1980), hlm. 45.

²⁷⁶ Deliar Noer, *op. cit.*, hlm. 25.

²⁷⁷ *Ibid.*

pembentukan keluarga sebagai persekutuan hidup primer paling rendah.²⁷⁸ Pembentukan keluarga bertujuan untuk memenuhi kebutuhan material dan biologis manusia.

Secara sosiologis, keluarga-keluarga kemudian berkembang menjadi desa sebagai persekutuan hidup tahap kedua yang lebih tinggi. Pembentukan desa bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang tidak dapat dipenuhi oleh keluarga yaitu kebutuhan sosial. Deliar Noer mengemukakan komentar tentang hal tersebut sebagai berikut “Bila terjadi gabungan antara beberapa keluarga yang bertujuan lebih dari sekedar memenuhi keperluan hidup sehari-hari, maka terjadilah kampung.”²⁷⁹

Secara bertahap, desa-desa kemudian bergabung menjadi suatu negara. Negara merupakan bentuk persekutuan hidup bersama manusia tahap ketiga yang lebih tinggi derajatnya dan yang lebih besar daripada desa. Tujuan pembentukan negara adalah sama seperti tujuan pembentukan keluarga dan desa meskipun dalam wujud dan jenis kebutuhan yang berbeda. Pembentukan negara bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang beraneka-ragam yang tidak dapat dipenuhi oleh keluarga dan desa.

Sesuai dengan teori pertumbuhan negara tersebut, Aristoteles memandang negara sebagai suatu bentuk persekutuan hidup (*he koinonia politike*).²⁸⁰ Deliar Noer mengemukakan komentar mengenai sifat hakikat negara dan teori pembentukan negara menurut Aristoteles sebagai berikut:

“Bagi pemikir Yunani ini negara sebagai kelanjutan satuan famili yang merupakan fitrah manusia tadi adalah bentuk yang didasarkan pada fitrah kejadian manusia pula. Oleh sebab itu, negara itu merupakan bentuk yang sewajarnya.

²⁷⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta, 2010), hlm.15.

²⁷⁹ Deliar Noer, *op. cit.*, hlm. 27.

²⁸⁰ *Ibid.*

Negara adalah bentuk akhir dari gabungan tadi, bentuk akhir dari kumpulan manusia. Sebagai bentuk akhir, ia adalah yang tersempurna dari segala bentuk gabungan itu dan bentuk yang tersempurna adalah pula bentuk yang sebenarnya yang sesuai dengan fitrah atau tabiat, baik dari kumpulan itu sendiri ataupun dari diri manusia. Bentuk yang tersempurna adalah yang terbaik dan memang menurut Aristoteles negara adalah untuk kesempurnaan hidup, hidup yang baik.²⁸¹”

Proses pembentukan persekutuan hidup manusia berakhir setelah negara terbentuk. Negara merupakan persekutuan hidup yang sempurna karena semua kebutuhan manusia sudah terpenuhi dalam negara.

Apa tujuan negara sebagai persekutuan hidup (*he koinonia politike*)? Teori Aristoteles mengenai tujuan negara dapat diketahui dari kalimat pembuka karyanya yang terkenal, *Politica*. Dalam *Politica*, Aristoteles mengemukakan sebagai berikut “Setiap negara merupakan kumpulan masyarakat dan setiap masyarakat dibentuk dengan tujuan demi kebaikan, karena manusia senantiasa bertindak untuk mencapai sesuatu yang mereka anggap baik.”²⁸² Pernyataan di atas mencerminkan pandangan Aristoteles mengenai tujuan negara yakni kebaikan bagi seluruh warga negara. Kebaikan dapat tercapai jika segenap kebutuhan warga negara secara keseluruhan terpenuhi.

Kebaikan yang dimaksud Aristoteles bukan kebaikan biasa tetapi kebaikan tertinggi (*the highest good*) sesuai dengan hakikat negara sebagai persekutuan hidup yang sempurna. J.H. Rapar mengemukakan komentar tentang fungsi negara untuk mencapai kebaikan tertinggi sebagai berikut “. . . negara harus senantiasa mengupayakan serta

²⁸¹ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, *op. cit.*

²⁸² Aristoteles, *La Politica (Politik)*, (Terjemahan Syamsur Irawan Kharie) (Jakarta, 2008), hlm. 3.

menjamin adanya kebaikan yang semaksimal mungkin bagi para warganya, baik secara kualitas maupun kuantitas.”²⁸³

Teori Aristoteles tentang kebaikan tertinggi sebagai tujuan negara lebih mudah dipahami dengan bertitik tolak dari teorinya mengenai sifat hakikat manusia. Bagi Aristoteles, manusia adalah *zoon politikon* atau mahluk yang hidup dalam *polis* (negara kota) karena manusia dapat menjadi manusia hanya jika hidup dalam suatu negara (kota). Menurut Aristoteles, mahluk yang hidup di luar *polis* (negara-kota) kalau bukan dewa berarti hewan.

Menurut Aristoteles, negara ideal adalah negara yang dapat memanusiakan manusia. Upaya memanusiakan manusia adalah kewajiban negara. Negara berkewajiban memberi kebaikan tertinggi bagi semua warga. Kebaikan tertinggi bukan penjumlahan kebaikan individu-individu tetapi kebaikan yang dapat dirasakan segenap warga. Hal ini sesuai dengan pandangan Aristoteles yang mengutamakan keseluruhan lebih utama daripada bagian-bagian seperti dikemukakan di bawah ini. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Aristoteles mengemukakan sebagai berikut:

“Lebih jauh, negara lebih diutamakan daripada keluarga dan individu karena keseluruhan kebutuhan lebih utama daripada sesuatu parsial. Misalnya, jika seluruh tubuh rusak, tidak akan ada kaki atau tangan, kecuali dalam pengertian yang membingungkan karena jika kita hancur, tangan tersebut tidak akan berarti apa-apa.”²⁸⁴

Apa sebenarnya kebaikan tertinggi itu? Kebaikan tertinggi adalah kemampuan negara untuk memenuhi segenap kebutuhan hidup warga baik jasmaniah maupun rohaniah. Dalam hubungan dengan pengertian konsep *kebaikan yang tertinggi* itu J. H.

²⁸³ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 174.

²⁸⁴ Aristoteles, *La Politica (Politik)*, (Terj. Syamsur Irawan Kharie), *op. cit.*, hlm. 8.

Rapar berkomentar sebagai berikut “. . . negara harus dapat melindungi warganya dari berbagai serangan dan serbuan dari pihak luar, tetapi juga harus dapat melindungi warganya dari berbagai gangguan yang berasal dari dalam oleh karena ketidakteraturan dan ketidaktertibannya.”²⁸⁵

7.Kebebasan Sebagai Tujuan Negara

Pelopop teori kebebasan sebagai tujuan negara adalah Montesquieu. Gagasan Montesquieu mengenai kebebasan sebagai tujuan negara tidak terlepas dari pengalaman hidupnya. Montesquieu adalah seorang sarjana hukum (hakim) warga negara Perancis (1688-1755). Pada 1716, Montesquieu bergabung dengan *Academie Bordeaux* suatu badan yang berorientasi kepustakaan dan ilmiah.²⁸⁶ Di *Academie Bordeaux*, Montesquieu melakukan kegiatan ilmiah yang menjadi kegemarannya. Banyak objek menjadi perhatiannya sehingga kegiatan ilmiahnya meliputi berbagai bidang ilmu pengetahuan.

Karya Montesquieu yang terkenal adalah *L'Esprit des Lois* atau *The Spirit of Law*. Buku ini ditulis Montesquieu dengan tujuan untuk memberikan pencerahan bagi pembacanya termasuk para penguasa Perancis pada masa itu.²⁸⁷ *The Spirit of Law*

²⁸⁵ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 174.

²⁸⁶ Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Terj. M. Khoiril Anam, Bandung, 2007), hlm. 2.

²⁸⁷ *Ibid.*

merupakan kitab pegangan politik liberal dan humaniter, suatu buku petunjuk pembaharuan yang jelas.²⁸⁸

Dalam *The Spirit of Law*, Montesquieu mengemukakan doktrin Trias Politika yang sangat terkenal. Doktrin ini harus dipahami dalam hubungan dengan kebebasan sebagai tujuan negara. Tujuan doktrin ini adalah membatasi kekuasaan demi kebebasan individu karena kebebasan bagi Montesquieu adalah sangat penting. Gagasan pembatasan kekuasaan merupakan respons intelektual Montesquieu terhadap situasi dan kondisi zamannya. Menurut Montesquieu, raja-raja Eropa di Abad XVIII dan masa sebelumnya bersifat absolut sehingga bertindak sewenang-wenang. Untuk menghindari kesewenang-wenangan, kekuasaan harus dibatasi karena tanpa pembatasan kekuasaan kesewenang-wenangan akan terjadi. Ahmad Suhelmi mengemukakan komentar mengenai gagasan Montesquieu sebagai berikut “Gagasan berupa keharusan adanya jaminan kebebasan inilah diantaranya yang menyebabkan Montesquieu merumuskan konsep perlunya pembatasan kekuasaan.”²⁸⁹

Montesquieu mengemukakan “Kebebasan adalah untuk melakukan apa saja yang diperbolehkan oleh hukum, dan jika seorang warga negara melakukan apa yang dilarang hukum, maka ia tidak lagi memiliki kebebasan, karena semua warga negara lain sesamanya akan memiliki kekuasaan yang sama pula.”²⁹⁰ Namun, kebebasan secara normatif atau kebebasan yang diberikan oleh undang-undang (hukum) tidak selalu

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁸⁹ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, op. cit., hlm. 229.

²⁹⁰ Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Terj. M. Khoiril Anam, Bandung, 2007), op. cit, hlm. 190.

merupakan jaminan untuk dapat memiliki kebebasan dalam kenyataannya. Bahkan, dalam negara demokrasi sekalipun. Hal itu dapat terjadi karena selalu ada kecenderungan penguasa untuk menyalahgunakan kekuasaan yang berpotensi memberangus kebebasan.

Montesquieu mengemukakan komentar mengenai keadaan demikian sebagai berikut:

“Kebebasan bisa ditemukan hanya bila tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, tetapi pengalaman selalu menunjukkan kepada kita bahwa setiap orang yang memegang kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, ia akan terus berusaha menambah kekuasaannya sampai tiba dibatas terjauh. Karena itu apakah tidak aneh, meskipun benar bila dikatakan bahwa kebajikan itu sendiri pun perlu dibatasi?”²⁹¹

Resep yang ditawarkan Montesquieu untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan adalah dengan membatasi kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dapat dilakukan dengan berbagai cara dan salah satu cara adalah sistem pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan adalah sisten pendistribusian kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi yang berbeda-beda. Dalam hubungan dengan pembatasan kekuasaan, Montesquieu lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Menyedihkan sekali bila ketiga kekuasaan itu dijalankan sekaligus oleh satu orang atau satu badan yang sama, entah itu bangsawan atau rakyat, yakni sekaligus membuat hukum atau undang-undang, melaksanakan keputusan publik, dan mengadili kejahatan atau sengketa individu.”²⁹²

Montesquieu selanjutnya mengemukakan alasan untuk memisahkan ketiga cabang kekuasaan sebagai berikut “Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif menyatu pada diri satu orang atau satu lembaga tinggi tertentu, maka tidak akan ada kebebasan, karena bisa muncul kekhawatiran kalau-kalau raja atau senat tersebut hendak membuat hukum yang

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 190-191.

²⁹² *Ibid.*, hlm. 192.

bersifat tiranik dan melaksanakannya dengan cara tiranik pula.”²⁹³ Masalah juga akan terjadi jika tidak ada pemisahan kekuasaan judisial (kekuasaan peradilan) dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dalam hubungan ini, Montesquieu berpendapat sebagai berikut:

“Juga tidak akan ada kebebasan jika kekuasaan judikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan rentan terhadap peraturan yang sewenang-wenang karena sang hakim juga menjadi pembuat hukum. Jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan bersikap sangat keras seperti seorang penindas.”²⁹⁴

Dalam rangka memberikan kebebasan bagi setiap warga, Montesquieu bukan hanya menganjurkan formula pemisahan kekuasaan. Akan tetapi, juga gagasan tentang urgensi konstitusi. Hal itu dapat diketahui dari pernyataannya mengenai urgensi konstitusi sebagai berikut “Untuk memiliki kebebasan ini, pemerintah diharuskan untuk menjalankan konstitusi tertentu sehingga seseorang tidak perlu takut kepada lainnya.”²⁹⁵ Dalam pandangan Montesquieu, konstitusi adalah bagian dari hukum yakni hukum yang memberikan kebebasan politik bagi setiap warga negara.²⁹⁶

8.Kesejahteraan Sebagai Tujuan Negara

Teori kesejahteraan sebagai tujuan negara merupakan teori mutakhir. Semua negara moderen menganut teori kesejahteraan umum (*welfare state atau social service state*) sebagai tujuan negara. Secara konsepsional, ada 2 (dua) versi teori Negara

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 189.

Kesejahteraan yaitu *rule of law* dan *rechtsstaat*.²⁹⁷ Konsepsi *rechtsstaat* dikenal di negara-negara *Civil Law System* seperti Belanda, Perancis dan Indonesia sedangkan *rule of law* dikenal di negara-negara *Anglo-Saxon* dengan sistem *Common Law* seperti Inggris. Perbedaan kedua konsepsi tersebut tidak bersifat prinsipil karena tujuannya adalah sama yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dengan cara pembatasan kekuasaan dengan bersarkan hukum. Doktrin pembatasan kekuasaan dengan bersarkan hukum sudah dikenal pada zaman Plato dan Aristoteles seperti sudah diuraikan.

Dalam Negara Hukum Kesejahteraan, kekuasaan perlu dibatasi karena dapat membahayakan kebebasan warga negara. Jika kekuasaan tidak dibatasi, kesewenangan penguasa yang menjadi penghambat penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dapat terjadi. Dengan perkataan lain, untuk mencapai kesejahteraan umum (kesejahteraan bangsa), kekuasaan negara (penguasa) harus dibatasi. Sarana yang dipergunakan untuk membatasi kekuasaan adalah hukum.

Kesadaran mengenai urgensi pembatasan kekuasaan (penguasa) demi menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat muncul kembali di Eropa Barat sejak zaman Immanuel Kant. Menurut Kant, negara hukum adalah sebagai *Nachwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* (Negara Jaga Malam). Tugas Negara Penjaga Malam adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat.²⁹⁸ Negara Hukum Immanuel Kant juga disebut negara hukum liberal karena pendukungnya golongan liberal. Pembatasan

²⁹⁷ Mohammad Thahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta, 1992), hlm. 67.

²⁹⁸ *Ibid.*

kekuasaan dalam Negara Hukum Liberal hanya dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Kedua bidang tersebut sama sekali tidak boleh dicampuri negara supaya ada keleluasaan berusaha.

Negara Hukum Liberal kemudian dikembangkan oleh Friederich Julius Stahl menjadi Negara Hukum Formal dengan pembatasan kekuasaan yang lebih ketat. Stahl mengemukakan 4 (empat) instrumen pembatasan kekuasaan dalam Negara Hukum Formal yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, (2) negara didasarkan atas *Trias Politica*, (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dan (4) peradilan administrasi negara yang bertugas menangani pelanggaran hukum oleh pemerintah.²⁹⁹

Negara Hukum Stahl disebut Negara Hukum Formal karena membatasi kekuasaan secara formal dan kaku. Dari sudut pembatasan kekuasaan, Negara Hukum Formal dapat dikatakan lebih maju dengan keempat unsurnya. Namun, keberhasilan Negara Hukum Formal membatasi kekuasaan bukan tanpa kelemahan. Pembatasan kekuasaan yang terlampau ketat membuat pemerintah menjadi lamban karena tidak dapat bertindak secara kreatif atas inisiatif sendiri.

Kelemahan Negara Hukum Formal kemudian diperbaiki oleh Negara Hukum Kesejahteraan sebagai konsepsi negara hukum mutakhir. Negara Hukum Kesejahteraan bertujuan menyelenggarakan kesejahteraan segenap warga negara atau kesejahteraan umum. Negara Hukum Kesejahteraan juga disebut *welfare state* atau *social service state*. Tujuan Negara Hukum Kesejahteraan mengandung konsekuensi terhadap segenap fungsi negara dan tugas pejabat-pejabat negara. Dalam Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 8-9.

negara bukan hanya menjaga ketertiban atau keamanan seperti negara hukum liberal dan formal. Negara Hukum Kesejahteraan (*welfare state atau social service state*) bertindak secara aktif supaya dapat menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Sebagai konsekuensinya, negara harus memiliki kekuasaan yang besar supaya dapat menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Negara juga diberi keleluasaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri sehingga tidak dapat diikat secara kaku oleh undang-undang seperti negara hukum formal.

Dalam Negara Hukum Kesejahteraan, kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat diletakkan di pundak pemerintah. Sebagai konsekuensinya, kedudukan pemerintah dalam Negara Hukum Kesejahteraan bersifat ganda. Di satu pihak, pemerintah berkedudukan sebagai penguasa yang membuat aturan. Pada saat yang sama, pemerintah berkedudukan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*). Untuk melayani masyarakat, pemerintah tidak boleh diikat secara kaku oleh undang-undang. Pemerintah harus memiliki kebebasan yang memadai untuk dapat mengambil inisiatif jika keadaan menghendaki. Jadi, untuk melayani masyarakat, pemerintah harus memiliki ruang kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri sesuai dengan situasi dan kondisi nyata. Kebebasan pemerintah atau aparat pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri berdasarkan kenyataan seperti diuraikan di atas disebut wewenang diskresi.³⁰⁰

Pemberian wewenang diskresi kepada pemerintah merupakan keharusan yang tidak dapat dielakkan baik menurut kebutuhan praktis maupun karena pertimbangan teoretis. Dalam hubungan ini, Ridwan Hr mengemukakan pendapat sebagai berikut

³⁰⁰ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung, (Universitas Padjadjaran, 1996), hlm. 205.

“*Freies Ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan kebebasan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang.”³⁰¹ Namun, pemberian kewenangan bebas (diskresi) bukan tanpa risiko. Hotma P. Sibuea misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Namun, pemberian kewenangan kepada pejabat administrasi negara untuk menetapkan kebijakan secara bebas atas inisiatif sendiri berkenaan dengan sesuatu hal sesuai dengan asas diskresi atau *freies ermessen* bukan tidak mengandung masalah dan risiko tersendiri.”³⁰² Kewenangan bebas yang dimiliki pemerintah setiap saat dapat membuka peluang melakukan penyalahgunaan kewenangan (*de tournement de pouvoir*).

Bahaya dan risiko yang mungkin terjadi sebagai konsekuensi pemberian kewenangan bebas kepada pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum mendorong kelahiran ajaran asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang layak. Asas-asas umum ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan diskresi pemerintah. Muin Fahmal mengemukakan fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut “Asas umum Pemerintahan Yang Layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.”³⁰³

³⁰¹ Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta, 2008), hlm. 242.

³⁰² Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Diskresi dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, *op. cit.*, hlm. 93.

³⁰³ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Yogyakarta, 2008), hlm. 60.

C.Kesejahteraan Umum Sebagai Tujuan Negara Republik Indonesia

Setelah membicarakan berbagai teori tujuan negara, sekarang, teori tujuan negara Republik Indonesia perlu dibicarakan secara khusus. Apa tujuan negara Republik Indonesia? Pertanyaan ini dapat dikemukakan dengan cara sebagai berikut. Apa tujuan bangsa Indonesia mendirikan Negara Republik Indonesia?

Tujuan negara Indonesia dapat dipahami dengan baik jika dikaitkan dengan Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Teks Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia menyebutkan “Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia. Hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya.” Isi teks proklamasi kemerdekaan sangat singkat sehingga tidak banyak yang dapat diketahui tentang proklamasi kemerdekaan dari teks tersebut. Untuk mengetahui nilai-nilai dan prinsip-prinsip (asas-asas) proklamasi kemerdekaan Indonesia, teks proklamasi kemerdekaan harus digali lebih dalam. Namun, untuk menggali hal-hal yang terkandung dalam teks proklamasi kemerdekaan Indonesia tidak mungkin dapat dilakukan jika hanya dengan cara menafsir naskah (teks) proklamasi. Pendekatan filosofis, politis, historis dan yuridis harus dilakukan secara serentak supaya nilai-nilai Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia dapat digali dan dipahami.

Nilai dan prinsip (asas-asas) yang terkandung dalam proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dapat digali lebih dalam jika dikaitkan dengan Pembukaan UUD 1945. Jazim Hamidi mengemukakan pendapat mengenai hal itu sebagai berikut “Untuk dapat menemukan dan memahami nilai-nilai, prinsip-prinsip dan asas-asas apa yang terkandung dalam Naskah Proklamasi adalah tidak mungkin kalau hanya dengan menginterpretasi

teks (Naskah Proklamasi) yang amat singkat itu”³⁰⁴ Sama dengan pendapat yang penulis kemukakan di atas, Jazim Hamidi selanjutnya juga menganjurkan supaya mempelajari naskah proklamasi dalam kaitan dengan Pembukaan UUD 1945.³⁰⁵

Anjuran Jazim Hamidi di atas dapat diterima dengan dasar pemikiran bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan penjabaran lebih lanjut dari nilai-nilai dan prinsip-prinsip (asas-asas) proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dalam wujud yang lebih konkrit. Teks Pembukaan UUD 1945 adalah wujud konkrit dari normativisasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip (asas-asas) proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain, nilai-nilai dan prinsip-prinsip (asas-asas) proklamasi yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 sudah memiliki wujud yang lebih konkrit daripada nilai-nilai yang terkandung dalam Teks Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia.

Landasan falsafah negara Indonesia dan tujuan negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan gambaran dari perwujudan nilai-nilai dan prinsip-prinsip (asas-asas) proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dalam wujud yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, Teks Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia memiliki hubungan yang sangat erat dengan Teks Pembukaan UUD 1945. Menurut Joeniarto, hubungan Proklamasi dengan Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

“Proklamasi kemerdekaan saja tanpa dihubungkan dengan Pembukaan UUD 1945, dimana dicantumkan prinsip-prinsipnya, asas-asasnya dan tujuannya yang akan diwujudkan di dalam alam bernegara, . . . tidak lebih hanya akan mengganti kekuasaan asing dengan kekuatan bangsa sendiri, tetapi tidak jelas apa yang kemudian akan kita selenggarakan setelah kekuasaan ini diganti dengan kekuasaan bangsa sendiri.”³⁰⁶

³⁰⁴ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia* (Yogyakarta, 2006), hlm. 112-113.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta, 1984), hlm. 35.

Proklamasi kemerdekaan merupakan titik kulminasi pernyataan aspirasi politik bangsa Indonesia untuk menentukan nasib bangsa Indonesia.³⁰⁷ Apa prinsip yang terkandung dalam proklamasi kemerdekaan? Secara formal, pendirian politik bangsa Indonesia yang tercantum dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai berikut “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas bumi harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”

Pokok pendirian yang dikemukakan oleh bangsa Indonesia dalam pernyataan di atas adalah *kemerdekaan sebagai hak moral (hak alamiah) segala bangsa*. Padahal, *kemerdekaan sebagai hak moral (hak alamiah) segala bangsa* belum merupakan prinsip moral yang diakui secara universal oleh segenap bangsa di dunia pada masa Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Negara-negara kolonial seperti Belanda dan Inggris tentu saja menolak kebenaran dalil deklarasi *kemerdekaan adalah hak segala bangsa*. Oleh karena itu, sangat penting untuk diketahui alasan pembenar dalil bangsa Indonesia tentang *kemerdekaan adalah hak segala bangsa*.

Dalam rangka mempertanggungjawabkan keabsahan atau kebenaran proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia perlu diajukan pertanyaan sebagai berikut? Atas dasar hak apa bangsa Indonesia memproklamkan diri sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat kepada bangsa-bangsa lain? Menurut penulis, paling tidak ada 4 (empat) dasar atau alasan bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya yakni (a) landasan filosofis, (b) sosiologis, (c) politis dan (d) yuridis. Keabsahan Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia tidak perlu diragukan dengan berdasarkan pada keempat alasan di atas.

³⁰⁷ Joeniarto, *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber Hukum Tata Negara* (Yogyakarta, 1968), hlm. 69.

Secara filosofis, dalil deklarasi bahwa *kemerdekaan sebagai hak moral (hak alamiah) segala bangsa* yang tercantum dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 membuktikan bahwa proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia memiliki landasan falsafah yang kuat yakni hukum kodrat (hukum alam). Dari sudut pandang filosofis, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia mengandung nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat *universal, self-evident* dan *suprapositif*.³⁰⁸ Dalam sifat yang universal, dalil hukum kodrat tentang *kemerdekaan adalah hak moral (hak alamiah) segala bangsa* berlaku bagi segenap bangsa. Dalam sifat *self-evident*, dalil hukum kodrat *kemerdekaan adalah hak moral (hak alamiah) segala bangsa* merupakan dalil yang terbukti dengan sendirinya. Dalil ini tidak memerlukan kehadiran dalil yang lain untuk membuktikan kebenarannya. Dalam sifat suprapositif, dalil hukum kodrat tentang *kemerdekaan adalah hak moral (hak alamiah) segala bangsa* merupakan dalil yang berkedudukan di atas hukum positif ciptaan negara sehingga validitas dalil-dalil hukum kodrat tidak bergantung pada keputusan atau penetapan negara (penguasa) kolonial Belanda yang berkuasa pada waktu itu. Dengan demikian, Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia yang mengandung dalil-dalil hukum kodrat yang bersifat universal tidak memerlukan pengakuan dari pemerintah Belanda atau kekuasaan lain untuk membuktikan keabsahannya.

Secara sosiologis, keabsahan Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia didasarkan pada penerimaan bangsa Indonesia secara nyata atau faktual (*de facto*) atas Proklamasi Kemerdekaan. Sampai sekarang, tidak ada seorang pun bangsa Indonesia

³⁰⁸ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan* (Bandung, 2006), hlm. 234.

yang menyatakan menolak proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Penerimaan bangsa Indonesia terhadap proklamasi kemerdekaan merupakan legalitas sosiologis yang membenarkan dan mengabsahkan deklarasi kemerdekaan yang tidak dapat disangkal. Joeniarto misalnya mengemukakan pandangan berkenaan dengan legalitas sosiologis kemerdekaan Bangsa Indonesia sebagai berikut “Dasar kekuatan berlakunya Proklamasi Kemerdekaan ini, ialah penerimaan daripada rakyatnya, serta kesanggupannya untuk selalu memperjuangkannya, dan terus memperjuangkan semoga hingga akhir zaman.”³⁰⁹

Secara politis, Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia dikumandangkan kepada bangsa-bangsa lain dalam keadaan kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*). Keadaan kekosongan kekuasaan mengandung arti bahwa secara *de facto* (kenyataannya) dan secara politis bangsa Indonesia pada waktu memproklamirkan kemerdekaan tidak tunduk kepada kekuasaan suatu negara tertentu. Proklamasi kemerdekaan dideklarasikan pada saat bangsa Indonesia bebas dari cengkeraman kekuasaan negara lain. Dalam konteks kekosongan kekuasaan, Ichlasul Amal mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . dalam konteks kemerdekaan Indonesia yang diproklamirkan tanggal 17 Agustus 1945, waktu itu terjadi kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*). . . .”³¹⁰

Secara yuridis (hukum internasional), proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dapat dibenarkan sebagai modus pembentukan negara. F. Sugeng Istanto misalnya mengemukakan komentar tentang proklamasi sebagai suatu modus pembentukan negara sebagai berikut:

“Terbentuknya negara berdasarkan hak bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri. Terbentuknya negara dapat terjadi karena proklamasi kemerdekaan,

³⁰⁹ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 10.

³¹⁰ Jazim Hamidi, *op. cit.*, hlm. 106.

karena perjanjian internasional atau karena adanya plebisit. Proklamasi kemerdekaan adalah pernyataan sepihak dari suatu bangsa bahwa dirinya melepaskan diri dari kekuasaan negara lain dan mengambil penentuan nasibnya di tangannya sendiri. Dengan proklamasi itu bangsa itu membentuk organisasi kekuasaan yang berdaulat.”³¹¹

Deklarasi *kemerdekaan sebagai hak moral (hak alamiah) segala bangsa* menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi persamaan derajat di antara bangsa-bangsa. Jazim Hamidi mengemukakan pandangannya mengenai hal tersebut sebagai berikut “. . . kemerdekaan itu merupakan pernyataan kepada dunia luar bahwa Indonesia telah merdeka dan sederajat dengan negara-negara merdeka yang lain.”³¹² Pengakuan prinsip persamaan derajat di antara bangsa-bangsa mengandung suatu pengandaian bahwa tiap bangsa berkewajiban menghormati bangsa lain.

Kehidupan yang saling menghormati mengandung konsekuensi bahwa tiap bangsa tidak boleh memaksakan kehendak kepada bangsa lain. Pemaksaan kehendak merupakan tindakan yang merampas hak suatu bangsa untuk menikmati kemerdekaan. Perampasan hak suatu bangsa dalam segala bentuk dan wujudnya merupakan bentuk penjajahan. Penjajahan merupakan tindakan yang merendahkan harkat dan martabat suatu bangsa. Sikap dan tindakan yang merendahkan harkat dan martabat bangsa lain dalam segala bentuknya pada akhirnya merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dengan perkataan lain, penjajahan sebagai suatu bentuk perampasan atas hak kemerdekaan bangsa lain selalu merupakan tindakan yang tidak adil dan tidak berperikemanusiaan.

³¹¹ F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional* (Yogyakarta, 1994), hlm. 22.

³¹² *Ibid.*, hlm. 111.

Jika bertitik tolak dari prinsip moral di atas berarti bahwa pernyataan bangsa Indonesia bahwa penjajahan sebagai perbuatan yang tidak berperikemanusiaan dan berperikeadilan adalah benar. Atas dasar itu, bangsa Indonesia menentang segala bentuk penjajahan karena merendahkan harkat dan martabat bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain, proklamasi kemerdekaan harus dimaknai sebagai bukti bahwa bangsa Indonesia menghormati kemerdekaan dan persamaan derajat serta menentang penjajahan karena tidak berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Dari perspektif demikian, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia merupakan tindakan yang sesuai dengan kodrat manusia yang bersifat manusiawi dan berlaku universal sesuai dengan hak kodrat (hak alamiah) tiap bangsa. Meskipun beberapa negara kolonial pada masa itu tentu akan menolak dalil “*kemerdekaan sebagai hak moral (hak alamiah) segala bangsa*“ sebagai prinsip moral universal.

Keyakinan atas kebenaran prinsip moral yang dikemukakan di atas mendorong bangsa Indonesia memproklamirkan diri sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat. Kesadaran politik sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat didasari oleh 2 (dua) macam prinsip yaitu (a) persamaan nasib sebagai bangsa terjajah dan (b) persamaan cita-cita atau tujuan yang hendak dicapai.

Unsur persamaan nasib merupakan unsur objektif yang membentuk kesadaran politik bangsa Indonesia sebagai suatu bangsa. Unsur persamaan nasib sebagai unsur pertama pembentuk kesadaran politik sebagai bangsa Indonesia (nasionalisme) tercermin dari pidato Proklamasi Soekarno sebagai berikut:

“Berpuluh-puluh tahun kita bangsa Indonesia telah berjuang untuk kemerdekaan tanah air kita. Bahkan, telah beratus-ratus tahun. Gelombang aksi kita untuk mencapai kemerdekaan kita itu ada naiknya dan turunnya, tetapi jiwa kita tetap

menuju cita-cita. Juga di dalam jaman Jepang, usaha kita untuk mencapai kemerdekaan nasional tidak berhenti-henti.”³¹³

Unsur cita-cita atau tujuan yang sama merupakan unsur subjektif pembentuk kesadaran politik sebagai bangsa Indonesia. Unsur tujuan yang sama sebagai unsur kedua pembentuk kesadaran politik bangsa juga tercermin dari pidato Soekarno sebagai berikut:

“Sekarang tibalah saatnya kita benar-benar mengalami nasib bangsa dan tanah air di dalam tangan kita sendiri, akan dapat berdiri dengan kuatnya. Maka, kami . . . telah mengadakan musyawarah dengan pemuka-pemuka rakyat Indonesia dari seluruh Indonesia. Permusyawaratan itu seia-sekata bahwa sekaranglah datang saatnya untuk menyatakan kemerdekaan kita.”³¹⁴

Pernyataan politik sebagai suatu bangsa merdeka dan berdaulat merupakan pencerminan kesadaran politik bangsa Indonesia yang berniat untuk mengubah nasib dan status dari bangsa terjajah menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat. Jika ditinjau dari sudut pandang hukum, tindakan untuk memproklamkan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah suatu bentuk tindakan hukum bersama yang dalam istilah hukum disebut sebagai *gesam-akt*. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta merumuskan pengertian tindakan hukum serentak sebagai berikut “*Gesam-akt* atau tindakan bersama adalah kesepakatan sekelompok orang untuk menetapkan putusan tentang sesuatu hal dan putusan tersebut mengikat semua subjek hukum yang terlibat dalam pengambilan keputusan tersebut atau semua anggota kelompok yang bersangkutan”³¹⁵

Sebagai tindakan hukum serentak (*gesam-akt*), proklamasi kemerdekaan mengandung konsekuensi yuridis terhadap berbagai aspek kehidupan berbangsa dan

³¹³ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 10.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm. 89.

bernegara. Ada 3 (tiga) konsekuensi yuridis proklamasi kemerdekaan sebagai tindakan hukum serentak yakni (a) pernyataan formal pembentukan bangsa Indonesia, (b) pernyataan formal pembentukan negara Indonesia dan (c) pernyataan formal pembentukan tata hukum Indonesia.³¹⁶

Proklamasi kemerdekaan adalah pernyataan formal pembentukan bangsa Indonesia.³¹⁷ Proklamasi kemerdekaan harus dianggap sebagai suatu bentuk pernyataan formal bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat terhadap bangsa-bangsa lain di seluruh dunia (pernyataan eksternal).³¹⁸ Dengan demikian, sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat, pembentukan bangsa Indonesia secara formal merupakan konsekuensi pertama dari proklamasi kemerdekaan sebagai suatu tindakan hukum serentak. Secara formal, hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia terbentuk pada detik yang sama dengan detik proklamasi kemerdekaan meskipun proses pembentukan kesadaran politik sebagai suatu bangsa tidak bersifat spontan tetapi melalui proses yang lama. Dalam hal ini, proklamasi kemerdekaan dapat dikatakan sebagai titik kulminasi pembentukan bangsa Indonesia sedangkan bibit kesadaran politik sebagai bangsa sudah tersebar jauh sebelum proklamasi kemerdekaan.

Pernyataan formal pembentukan bangsa Indonesia tercantum dalam Teks Proklamasi Kemerdekaan. Dalam kalimat teks proklamasi terkandung makna bahwa pada saat proklamasi kemerdekaan, secara formal terbentuk bangsa Indonesia sebagai

³¹⁶ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 4.

³¹⁷ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 4.

³¹⁸ Jazim Hamidi, *op. cit.*, hlm. 111.

bangsa yang merdeka dan berdaulat di tengah-tengah bangsa-bangsa lain. Joeniarto mengemukakan komentar tentang hal itu sebagai berikut:

“Proklamasi Kemerdekaan Indonesia adalah merupakan perwujudan formal daripada salah satu gerakan Revolusi Bangsa Indonesia untuk menyatakan baik kepada diri kita sendiri maupun kepada dunia luar (dunia internasional) bahwa Bangsa Indonesia mulai pada saat itu telah mengambil sikap untuk menentukan bangsa dan nasib tanah air di dalam tangan bangsa sendiri yaitu mendirikan negara sendiri termasuk antara lain tata hukum dan tata negaranya.”³¹⁹

Konsekuensi kedua proklamasi kemerdekaan sebagai tindakan hukum serentak adalah pembentukan negara Republik Indonesia. Pembentukan negara Republik Indonesia membuktikan bahwa bangsa Indonesia mampu mengatur diri sendiri dan menentukan tujuan hidupnya. Setelah negara Indonesia terbentuk, bangsa Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengatur dan menentukan nasib dan tujuan hidupnya sendiri (*self determination*). Tindakan bangsa Indonesia mendirikan negara Republik Indonesia merupakan bukti kemampuan untuk menentukan nasib sendiri. Kekuasaan itu tidak dimiliki bangsa Indonesia ketika berada di bawah kekuasaan penjajah.

Pembentukan negara (dan pemerintah) Republik Indonesia tercermin dari kalimat Teks Proklamasi Kemerdekaan yang menyatakan sebagai berikut “Hal-hal mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan secara secepatnya dan dalam tempo sesingkat-singkatnya.” Dalam hubungan dengan pembentukan negara (dan pemerintah) Republik Indonesia tersebut, Moh. Tolchah Mansoer mengemukakan pandangannya sebagai berikut:

“Di sini terdapat: Pemindahan kekuasaan, dan lain-lain. Ini berarti pemindahan pemerintahan dan kedaulatan pemerintahan. Dan terbukti lagi dengan kata-kata: “*diselenggarakan*.” Tidak ada yang berhak memindahkan kekuasaan dan kemudian menyelenggarakannya kecuali yang namanya “pemerintah” atau negara. Oleh karena itu, setidaknya-tidaknya pada tanggal 17 Agustus 1945 harus

³¹⁹ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 10.

dianggap sebagai suatu pengantar bagi berdirinya suatu pemerintahan, bagi berdirinya negara.”³²⁰

Pembentukan negara Republik Indonesia dilakukan dengan segenap kekuatan bangsa Indonesia sehingga proklamasi kemerdekaan dapat dianggap sebagai hasil perjuangan segenap rakyat Indonesia sehingga merupakan suatu revolusi sosial.³²¹ Detik-detik pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia merupakan detik pembentukan negara Republik Indonesia. Jadi, pada detik yang sama dengan proklamasi kemerdekaan terbentuk negara Republik Indonesia.³²² Menurut Padmo Wahyono, proses pembentukan negara Republik Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan didasarkan pada teori pertumbuhan negara secara sekunder.³²³

Setelah bangsa dan negara Indonesia terbentuk, bangsa Indonesia kemudian membentuk tata hukum Indonesia. Pembentukan tata hukum Indonesia merupakan konsekuensi ketiga Proklamasi Kemerdekaan sebagai tindakan hukum serentak. Tata hukum bangsa Indonesia terbentuk pada detik yang sama dengan detik proklamasi kemerdekaan. Dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dikemukakan “. . . maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia”

Dalam hubungan dengan saat pembentukan tata hukum bangsa Indonesia, Abu Daud Busro mengemukakan pandangannya bahwa sejak saat negara Republik Indonesia diproklamlirkan sebagai negara merdeka dengan sendirinya sejak saat itu telah terbentuk

³²⁰ Moh. Tolchah Mansoer, *Sumber Hukum dan Tertib Hukum, Menurut Undang-undang Dasar 1945* (Yogjakarta, 1979), hlm. 11.

³²¹ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 10.

³²² Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 4-5.

³²³ *Ibid.*

tata hukum Indonesia.³²⁴ Kedaulatan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka diwujudkan dalam kewenangan membentuk tata hukum Indonesia. Dalam hubungan ini, Arief B. Sidharta mengemukakan komentar sebagai berikut “Dengan proklamasi tersebut, maka dengan suatu tindakan tunggal, tatanan hukum kolonial ditiadakan dan di atasnya terbentuk satu tatanan hukum baru.”³²⁵ Dengan cara yang berbeda, Sunarjati Hartono mengemukakan pendapat sebagai berikut “Sekalipun biasanya Proklamasi Kemerdekaan dianggap sebagai suatu tindakan politik tetapi sesungguhnya kini naskah Proklamasi Kemerdekaan sudah menjadi dokumen hukum, bahkan, suatu dokumen hukum yang menjadi landasan Undang-undang Dasar 1945.”³²⁶ Pendapat tersebut didasarkan pada alasan sebagai berikut “ . . . tanpa Proklamasi Kemerdekaan, maka UUD 1945 tidak mungkin ada sehingga Proklamasi Kemerdekaan merupakan Asas Hukum Tertinggi (*Grundnorm*) Hukum Nasional Indonesia yang bahkan mengilhami UUD dan karena itu Hukum Nasional Indonesia.”³²⁷

Tindakan untuk meniadakan tata hukum kolonial dan kemudian membangun tata hukum Indonesia seperti dikemukakan Arief Sidharta di atas membuktikan bahwa bangsa Indonesia memiliki kedaulatan membentuk tata hukum. Kemampuan tersebut membuktikan bahwa bangsa Indonesia dapat mengorganisir suatu negara merdeka dan berdaulat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dengan bersaranakan tata hukum

³²⁴ Abu Daud Busro, *Capita Selecta Hukum Tata Negara* (Jakarta, 1994), hlm. 144.

³²⁵ Arief B. Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional* (Bandung, 1999), hlm. 1.

³²⁶ Sunarjati Hartono, *Bhineka Tunggal Ika, Sebagai Asas Hukum Bagi Pengembangan Hukum Nasional* (Bandung, 2006), hlm. 7.

³²⁷ *Ibid.*

Indonesia. Dengan perkataan lain, tata hukum yang dibentuk oleh bangsa Indonesia adalah sarana untuk merealisasikan cita-cita masyarakat adil dan makmur.

Landasan filosofi tata hukum Indonesia adalah proklamasi kemerdekaan. Joeniarto mengemukakan alasan sebagai berikut “Proklamasi adalah merupakan “Norma Pertama” daripada tertib-hukum Indonesia.”³²⁸ Di atas norma pertama, bangsa Indonesia membangun tertib-hukum bangsa Indonesia. Joeniarto selanjutnya mengemukakan sebagai berikut “Dengan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia sebagai norma pertama maka berdirilah tertib-hukum Indonesia yang terpisah daripada tertib-hukum yang sebelumnya.”³²⁹ Dalam bentuk pernyataan lain, Joeniarto mengemukakan:

“Dengan dinyatakannya Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, dilihat dari segi hukum, berarti bahwa Bangsa Indonesia telah memutuskan ikatan dengan Tatahan hukum yang sebelumnya yaitu baik Tatahan-hukum Hindia Belanda maupun Tatahan-hukum Pendudukan Jepang. Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia mulai saat itu telah mendirikan Tatahan-hukum Baru yaitu Tatahan-hukum Indonesia yang berisikan Hukum Indonesia”³³⁰

Tindakan untuk memutuskan hubungan dengan tata hukum kolonial Belanda secara ideologis, politis dan filosofis harus sesegera mungkin dilakukan. Jika masih berpedoman pada tata hukum kolonial, bangsa Indonesia tidak pernah dapat mewujudkan cita-cita masyarakat adil dan makmur. Sebab, tata hukum kolonial dibentuk untuk kepentingan kolonial. Namun, situasi dan kondisi zaman tidak memungkinkan untuk membentuk tata hukum yang baru pengganti tata hukum penjajah. Oleh karena itu, pemerintah terpaksa memberlakukan untuk sementara tata hukum kolonial sebagai jalan

³²⁸ Joeniarto, *Undang-undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Negara Yang Tertinggi* (Jakarta, 1982), hlm. 17.

³²⁹ *Ibid.*, hlm. 19.

³³⁰ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 7.

ke luar dari kevakuman sepanjang materi-muatan tata hukum kolonial dapat disesuaikan dengan alam kemerdekaan.

Pemberlakuan tata hukum kolonial sebagai tindakan sementara ditetapkan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “Segala badan negara dan undang-undang yang ada masih tetap berlaku sepanjang belum dibuat yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.” Keputusan politik tersebut ditetapkan karena materi-muatan tata hukum kolonial Belanda dianggap tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat proklamasi atau falsafah bangsa Indonesia dan UUD 1945.

Dalam proklamasi kemerdekaan sebagai asas hukum tertinggi (*Grundnorm*) terdapat nilai-nilai moral yang luhur yakni kemerdekaan dan persamaan yang diyakini dan dijunjung tinggi bangsa Indonesia. Secara khusus bangsa Indonesia mencintai nilai-nilai luhur seperti hidup bebas, merdeka dan berdaulat.³³¹ Hak moral sebagai bangsa yang bebas, merdeka dan berdaulat merupakan nilai-nilai moral luhur yang bersifat normatif. Sekalipun sifat normatifnya lemah, hukum moral tetap mengikat sebagai kewajiban yang harus diwujudkan. Dengan perkataan lain, sekalipun jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dengan nilai-nilai luhur yang dikandungnya bersifat normatif tetapi sebagai norma moral, jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bukan norma hukum. Nilai-nilai dalam proklamasi kemerdekaan mendahului norma hukum (meta-yuridis) karena proklamasi kemerdekaan adalah *norma dasar*.³³²

Sebagai asas hukum tertinggi, proklamasi kemerdekaan mengandung nilai-nilai abstrak. Nilai-nilai tersebut berfungsi sebagai bintang pemandu bagi penyelenggaraan

³³¹ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*

³³² Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, op. cit.*, hlm. 6-7.

kehidupan bernegara karena proklamasi kemerdekaan tidak mengandung kaidah penuntun untuk perilaku konkrit. Nilai-nilai moral dalam proklamasi kemerdekaan harus mengalami proses positivisasi atau proses normativisasi yakni harus dirumuskan secara positif dan konkrit dalam undang-undang supaya dapat menjadi pedoman berperilaku.

Proklamasi kemerdekaan sebagai asas hukum tertinggi adalah dasar keberadaan dan keberlakuan segala macam norma atau aturan hukum yang lain.³³³ Proklamasi kemerdekaan sebagai asas hukum tertinggi adalah maha sumber segala norma dalam negara Republik Indonesia termasuk norma-norma hukum. Sistem norma dan sistem norma hukum negara Republik Indonesia harus berpedoman pada asas hukum tertinggi yakni proklamasi kemerdekaan karena validitas sistem norma hukum tersebut ditentukan oleh proklamasi kemerdekaan sebagai asas hukum tertinggi.

Setelah bangsa, negara dan tata hukum bangsa Indonesia terbentuk, sekarang dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa tujuan bangsa dan negara Indonesia sebagai bangsa dan negara merdeka dan berdaulat? Secara formal, tujuan negara Indonesia tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

³³³ *Ibid.*

Menurut Padmo Wahyono, tujuan negara Indonesia mempunyai segi nasional dan internasional berdasarkan pada Pancasila.³³⁴ Kedua segi tujuan negara Indonesia tersebut terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yakni sebagai berikut:

- “1.melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah (wilayah),
- 2.memajukan kesejahteraan umum,
- 3.mencerdaskan kehidupan bangsa dan
- 4.ikut melaksanakan tertib dunia berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.”³³⁵

Sesungguhnya, hakikat keempat tujuan negara Republik Indonesia adalah masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Padmo Wahyono mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dirumuskan unsur-unsur daripada masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila tersebut secara dinamis dan tidak terminal dan utopistis.”³³⁶ Jika kemakmuran rakyat (bangsa) yang merupakan tujuan negara berarti negara Indonesia termasuk dalam negara hukum material atau *social service state*.³³⁷ Secara formal, asas negara hukum material (*social service state*) dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 setelah amandemen yang menyebutkan “Negara Indonesia ialah Negara Hukum.”

Secara konseptual, negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah konsepsi negara hukum mutakhir. Kepastian mengenai konsepsi (asas) Negara Hukum Kesejahteraan yang dianut sistem ketatanegaraan Indonesia diketahui dari anak kalimat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang berkaitan dengan tujuan negara Republik

³³⁴ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 49.

³³⁵ Padmo Wahyono, “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan” dalam Oetjo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 101.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia, op. cit.*, hlm. 48.

Indonesia yakni “*untuk memajukan kesejahteraan umum*”. Jika bertitik tolak dari Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dapat dipastikan bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap bangsa Indonesia (kesejahteraan umum).

BAB VI

TEORI TENTANG BENTUK-BENTUK NEGARA

A. Pengantar

Sebagaimana sudah dikemukakan, metode pendekatan yang dipakai Jellinek dalam mengkaji negara disebut *Teori Dua Sisi*. *Teori Dua Sisi* memandang negara dari 2 (dua) macam perspektif yang berbeda yakni perspektif sosiologis dan yuridis. Kedua perspektif bertitik tolak dari 2 (dua) macam titik berdiri yang berbeda. Kedua titik berdiri yang dimaksud adalah (a) titik berdiri internal dan (b) titik berdiri eksternal. Hasil yang diperoleh dari masing-masing pendekatan adalah berbeda. Akan tetapi, hasil yang diperoleh dari kedua metode pendekatan tersebut sama lain adalah berkaitan erat.

Jika bertitik tolak dari titik berdiri internal, peneliti berkedudukan sebagai bagian dari negara atau berada dalam negara (masyarakat). Dalam hal ini, tidak ada jarak antara peneliti sebagai subjek dengan negara sebagai objek. Titik berdiri internal menghasilkan perspektif atau sudut pandang sosiologis. Sudut pandang sosiologis memandang negara sebagai suatu kesatuan yang utuh. Titik berdiri eksternal menempatkan peneliti pada kedudukan di luar dari negara atau bagian yang terpisah dari negara. Dalam hal ini, ada jarak antara peneliti sebagai subjek dengan negara sebagai objek. Titik berdiri eksternal menghasilkan perspektif yuridis. Perspektif yuridis membicarakan negara dari segi strukturnya. Dengan istilah yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa dalam mengkaji negara dapat dipakai 2 (dua) sudut pandang sekaligus yaitu (a) negara sebagai suatu kesatuan yang utuh dan (b) negara dari segi strukturnya.³³⁸

³³⁸ Padmo Wahyono, 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan' dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 89.

Dalam Ilmu Negaraperspektif sosiologis dan yuridis lazim dipakai. Akan tetapi, tidak berarti bahwa hanya kedua metode pendekatan yang dapat dipergunakan dalam meneliti negara. Dalam perkembangan terakhir, ada beberapa buku yang juga memakai metode pendekatan filsafat, politik, agama, sejarah dan lain-lain untuk melengkapi kedua metode tersebut.³³⁹Kedua metode pendekatan Jellinek di atas juga dipergunakan dalam penulisan buku ini. Akan tetapi, dalam beberapa hal tertentu metode pendekatan yang lain juga dipergunakan.

Hubungan kedua metode pendekatan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Hasil kajian yang diperoleh dari perspektif sosiologis merupakan titik tolak untuk melakukan kajian dari perspektif yuridis.Hal itu membuktikan bahwa perspektif sosiologis memiliki hubungan yang erat dengan perspektif yuridis. Dengan perkataan lain, kedua perspektif adalah saling menunjang dan melengkapi dalam mengkaji negara. Dengan cara yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa prinsip (pokok pendirian) mengenai negara (hasil metode pendekatan sosiologis - - - pen.) yang membentuk teori bernegara menjadi titik tolak dan pedoman dalam membicarakan negara dari segi strukturnya (dengan metode pendekatan yuridis).³⁴⁰

Pokok bahasan pada Bab ini merupakan pokok pembicaraan pertama dari perspektif yuridis. Dari sudut pandang yuridis, negara adalah korporasi atau badan hukum.Hans Kelsen mengemukakan "...negara dipandang sebagai fenomena hukum,

³³⁹Sebagai contoh, Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara menulis buku berjudul, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*, (Bandung, 2007).

³⁴⁰ Padmo Wahyono, 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan' dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 91.

sebagai badan hukum, yakni sebagai korporasi.”³⁴¹Hans Kelsen lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut:

“Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tata hukum nasional (sebagai lawan dari tata hukum internasional). Negara sebagai badan hukum adalah suatu personifikasi dari komunitas ini atau personifikasi dari tata hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan negara tampak sebagai persoalan tata hukum nasional.”³⁴²

Sebagai badan hukum atau korporasi, negara memiliki hak dan kewajiban seperti badan hukum perseroan terbatas atau yayasan. Negara dapat melakukan perbuatan hukum publik dan perdata. Sebagai badan hukum, negara memiliki struktur dan perangkat seperti perseroan terbatas atau yayasan. Perangkat negara sebagai bagian dari negara melakukan tindakan hukum mewakil negara. Jika lalai melaksanakan tugas atau jika menyalahgunakan kekuasaannya, negara dapat diminta bertanggung jawab secara hukum. Namun, sekalipun negara dengan yayasan atau perseroan terbatas adalah badan hukum, ada perbedaan yang prinsipil antara negara dengan perseroan terbatas atau yayasan. Negara dapat melakukan tindakan hukum yang tidak dapat dilakukan perseroan terbatas atau yayasan seperti menarik pajak.

Sesuai dengan sifat hakikat negara dari sudut pandang yuridis sebagaimana dikemukakan di atas, pokok bahasan mengenai negara yang dibicarakan pada bab ini dan bab-bab selanjutnya dibagi dalam beberapa subpokok bahasan sebagai berikut. Pokok-pokok bahasan mengenai negara sebagai badan hukum meliputi 4 (empat) pokok pembicaraan yakni (a) tata organisasi negara, (b) tata jabatan, (c) tata hukum dan (d) tata nilai.

³⁴¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Alih Bahasa Soemadi), (Jakarta, 1955), hlm. 183.

³⁴²*Ibid.*

Keempat pokok bahasan mengenai negara di atas membentuk struktur negara. Masing-masing pokok bahasan di atas dibagi dalam beberapa subpokok bahasan. Pokok bahasan pertama tentang tata organisasi negara meliputi subpokok bahasan (a) bentuk negara, (b) bentuk pemerintahan, (c) kekuasaan tertinggi dalam negara (kedaulatan) dan (d) unsur-unsur negara dan (e) tentang otonomi daerah (hubungan pemerintah pusat dan daerah). Dengan demikian, bentuk negara sebagai fokus pembicaraan bab ini merupakan subpokok bahasan pertama mengenai tata organisasi negara yang bertitik tolak dari sudut pandang yuridis.

B. Bentuk-bentuk Negara Zaman Klasik

1. Pengertian Bentuk Negara

Bentuk negara adalah subpokok bahasan pertama mengenai tata organisasi negara. Para pakar berbeda pendapat mengenai pengertian bentuk negara dan jenis bentuk negara. Inu Kencana membagi bentuk negara atas bentuk negara kerajaan dan republik tanpa menjelaskan kriteria penggolongannya.³⁴³ Dengan kriteria yang berbeda, Ramdlon Naning menggolongkan bentuk negara atas negara kesatuan (unitaris) dan negara serikat (federasi) dengan bertitik tolak dari perbedaan susunan negara.³⁴⁴ Abu Daud Busroh membahas bentuk negara dengan mengikuti teori bentuk negara Aristoteles, Polybios, Niccolo Machiavelli dan Leon Duguit.³⁴⁵ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a membagi bentuk negara dengan mengikuti pembagian bentuk negara Plato dan Aristoteles.³⁴⁶ Soehino mengemukakan susunan negara terdiri atas negara kesatuan dan

³⁴³ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung, 2009), hlm. 85.

³⁴⁴ Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 38 dan seterusnya.

³⁴⁵ Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 60.

federasi.³⁴⁷ Ada istilah lain yang dipakai untuk menyebut bentuk negara yaitu bangunan negara. Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, bangunan negara terdiri atas negara kesatuan dan federal.³⁴⁸

Menurut Bintan R. Saragih “Bentuk negara adalah merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan yuridis mengenai negara.”³⁴⁹ Untuk memahami maksud penulis tersebut, perlu diingat kembali bahwa tinjauan sosiologis memandang negara sebagai suatu kesatuan yang utuh yakni sebagai organisasi sosial tanpa membicarakan bentuk organisasinya. Dari sudut pandang sosiologis, bukan struktur negara sebagai organisasi yang penting dibicarakan melainkan sifat hakikat negara, proses pertumbuhan negara, dasar pembentuk negara maupun tujuan negara.

Bagi tinjauan dari sudut pandang yuridis, aspek yang penting dibahas adalah struktur organisasi negara. Dalam membicarakan struktur negara yang menjadi pusat perhatian bukan negara sebagai suatu kesatuan tetapi, “tubuh negara” dan bagian-bagiannya. Jika membicarakan struktur negara dari perspektif yuridis, hal pertama yang dilihat adalah bentuk negara karena bentuk negara merupakan lapisan paling luar dari wujud konkrit negara. Bentuk negara merupakan “daerah perbatasan” antara tinjauan negara sebagai suatu kesatuan dari perspektif sosiologis dengan struktur negara sebagai tinjauan dari perspektif yuridis.

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a mengemukakan “Sebagai organisasi kekuasaan, negara itu mempunyai bentuk (*vorm*) yang disebut bentuk negara (*staatsvorm*,

³⁴⁶ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *op. cit.*, hlm. 91 dan seterusnya.

³⁴⁷ Soehino, *op. cit.*, hlm. 224 dan seterusnya.

³⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 195 dan seterusnya.

³⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 151.

forme de stat).”³⁵⁰Bentuk negara merupakan bagian terluar dari struktur negara sebagai organisasi. Bagir Manan juga mengemukakan bahwa bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara.³⁵¹Bentuk negara adalah pintu masuk untuk membicarakan aspek lain dari strukturnegara seperti bentuk pemerintahan, kedaulatan, unsur-unsur formal pembentuk negara maupun bidang struktur negara yang lain yaitu tata jabatan, tata hukum dan tata nilai. Bentuk negara merupakan aspek yuridis negara yang berhimpitan dengan tinjauan sosiologis mengenai negara. Bentuk negara adalah daerah pertemuan tinjauan juridis dengan sosiologis.Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut “Bentuk negara adalah penjelmaan daripada organisasi negara secara nyata di masyarakat. Ia mencerminkan suatu pola tertentu dengan orientasi sistemik, merupakan suatu sistem berorganisasi (puncak)-nya manusia dalam kehidupan berkelompok.”³⁵²

Jika bertitik tolak dari pengertian bentuk negara di atas dapat dipahami bahwa bentuk negara merupakan gambaran konkrit dari wujud negara.Bentuk negara menggambarkan suatu pola tertentu dari sistem pengorganisasian kekuasaan dari negara. Sebagai suatu pola dari suatu sistem pengorganisasian kekuasaan, bentuk negara merupakan bagian terluar dari wajah organisasi negara. Kriteria untuk menentukan bentuk-bentuk negara tidak dapat didasarkan hanya pada salah satu aspek dari struktur negara seperti aspek sistem pembentukan kemauan negara, jumlah orang yang berkuasa atau sistem pengisian pejabat negara atau aspek lain dari struktur negara. Namun, harus

³⁵⁰I Gede Pantja Astawa dan Supirn Na’a, *op. cit*, hlm. 91.

³⁵¹*Ibid.*

³⁵²Padmo Wahyono, ‘Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan’ dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 102.

menyentuh bagian paling pokok atau paling esensial yaitu kekuasaan sesuai dengan sifat hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan.

Sistem pengorganisasian kekuasaan negara merupakan pedoman untuk menentukan bentuk-bentuk negara. Dalam kepustakaan Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, metode pengorganisasian (pengelolaan) kekuasaan negara atas dasar pertimbangan politik ada 2 (dua) macam yaitu pemusatan kekuasaan (*sentralisasi kekuasaan*) dan pemencaran kekuasaan (*desentralisasi kekuasaan*).³⁵³ Menurut Usep Ranawijaya, dalam negara yang menata kekuasaan dengan sistem sentralisasi “. . . susunan organisasi negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan politik terpusat pada satu orang atau beberapa orang.”³⁵⁴ Sebaliknya, dalam negara yang menata kekuasaan dengan sistem desentralisasi, penataan kekuasaan negara dapat dilakukan dengan 2 (dua) macam cara yaitu metode pembagian kekuasaan (*division of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).³⁵⁵

Kedua kriteria pengorganisasian kekuasaan negara yakni sistem sentralisasi dan desentralisasi menjadi titik tolak menetapkan penggolongan bentuk negara. Dalam hal kekuasaan negara diorganisir secara terpusat pada suatu instansi yakni pemerintah pusat, bentuk negara disebut negara kesatuan (unitaris) seperti Indonesia. Jika kekuasaan negara didistribusikan kepada dua atau lebih instansi secara sekaligus, bentuk negara disebut negara federasi (negara federal) seperti Amerika Serikat. Kedua bentuk negara lebih lanjut dibicarakan dalam uraian tentang bentuk-bentuk negara moderen. Untuk

³⁵³ Bandingkan dengan pendapat Usep Ranawijaya, *op. cit.*, hlm. 223-224.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.*

menambah wawasan, metode penggolongan bentuk negara dari berbagai zaman dibicarakan lebih dahulu.

2. Bentuk Negara Pada Zaman Yunani Kuno : Plato dan Aristoteles

Metode penggolongan bentuk negara sudah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Plato menggolongkan bentuk negara dengan bertitik tolak dari keadaan jiwa manusia. Metode penggolongan seperti itu lahir karena Plato menganggap negara dan manusia memiliki persamaan. Plato menggolongkan 5 (lima) macam bentuk negara sesuai dengan kondisi jiwa manusia.³⁵⁶ Dalam hubungan ini, Plato mengemukakan pendapat sebagai berikut “. . . if there are five kinds of constitution, there should be five conditions of soul of private men.”³⁵⁷ (“ . . . jika ada lima bentuk negara, seyogianya ada lima kondisi jiwa manusia.”)

Aristokrasi adalah bentuk negara ideal sehingga berada pada urutan pertama. Bentuk negara Aristokrasi mencerminkan kondisi jiwa manusia yang terbaik yakni jiwa yang mengutamakan pikiran keadilan. Negara aristokrasi dipimpin sekelompok cendekiawan. Menurut Plato, golongan cendekiawan merupakan kelompok orang-orang terbaik karena penuh dengan kebajikan dan keadilan.³⁵⁸ Menurut J.H. Rapar, dalam suatu negara aristokrasi “Para cendekiawan itu memerintah dengan bijaksana, senantiasa berorientasi kepada kepentingan bersama agar dengan demikian keadilan, kebajikan dan kebaikan dapat dinikmati secara merata oleh seluruh warga negara. Oleh sebab itu, bagi

³⁵⁶J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, op. cit.*, hlm. 67.

³⁵⁷*Ibid.*, hlm. 62.

³⁵⁸*Ibid.*, hlm. 68.

Plato, aristokrasi adalah bentuk yang paling tepat dan sempurna bagi suatu negara ideal.”³⁵⁹

Aristokrasi sebagai bentuk negara memiliki kelemahan yakni tidak stabil karena sama seperti kondisi jiwa manusia yang juga tidak stabil. Aristokrasi dapat mengalami kemerosotan jika terjadi keretakan pada kelas penguasa. Penyebab keretakan menurut Plato adalah kemerosotan idealisme di kalangan generasi muda kaum aristocrat karena kaum muda memperoleh kekuasaan sebagai warisan dari orang tuanya. Kemerosotan idealisme mempengaruhi orientasi kepemimpinan golongan muda dari pikiran keadilan dan kepentingan bersama bergeser menjadi orientasi kehormatan, kemasyhuran dan kemuliaan serta kepentingan diri sendiri. Kondisi ini melahirkan bentuk negara kedua yakni timokrasi.

Timokrasi adalah bentuk kemerosotan aristokrasi. Timokrasi dipimpin sekelompok orang yang haus kehormatan, kemasyhuran dan kemuliaan. J. H. Rapar menggambarkan bentuk negara timokrasi sebagai berikut “Mereka (*maksudnya: penguasa . . . pen.*) tidak lagi memerintah dengan penuh kebijaksanaan dan berdasarkan keadilan. Kekuasaan yang mereka miliki digunakan untuk meraih kesuksesan, kemuliaan dan kehormatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan diri sendiri. Dengan demikian berubahlah bentuk negara.”³⁶⁰ Orientasi kekuasaan untuk meraih kesuksesan, kemuliaan dan kehormatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan diri sendiri lambat laun bergeser menjadi orientasi harta kekayaan. Penguasa berlomba-lomba menumpuk harta kekayaan dengan memperlakukannya.

³⁵⁹*Ibid.*

³⁶⁰*Ibid.*, hlm. 63.

Kemerosotan Timokrasi melahirkan bentuk negara ketiga yakni oligarkhi. Oligarkhi dipimpin sekelompok orang yang memiliki harta kekayaan (golongan hartawan). Menurut J. H. Rapar, perubahan orientasi kepada harta kekayaan yang melahirkan oligarkhi mengakibatkan:

“ . . . segala kekayaan negara dikuasai dan dibagi-bagi di antara mereka untuk menunjang kepentingan mereka sendiri. Semakin lama kekayaan itu semakin bertumpuk-tumpuk di tangan perorangan lalu lahirlah para hartawan yang berkuasa. Keinginan untuk menjadi termasyhur, termulia dan terhormat telah berubah menjadi keinginan untuk menjadi kaya dan semakin kaya, karena kini kekayaan menjadi identik dengan kekuasaan.”³⁶¹

Harta kekayaan menjadi tujuan hidup yang utama. Kondisi seperti itu mendorong semua orang untuk berlomba-lomba mengejar dan menumpuk harta kekayaan. Sebagai akibatnya, golongan kaya dan miskin terbentuk. Orang-orang yang kalah dalam perburuan harta kekayaan tersingkir dan akhirnya melarat. Jumlah orang melarat semakin hari semakin bertambah banyak. Pada suatu ketika, rakyat miskin sadar dengan keadaannya yang buruk. Kesadaran untuk bangkit dari kemiskinan kemudian lahir dan akhirnya golongan ini bersatu melawan orang-orang kaya yang telah memeras dan menindasnya. Sesudah berhasil menaklukkan golongan orang kaya dibentuk suatu pemerintahan dengan kedudukan penguasa dan rakyat sederajat karena pemerintahan berasal dari rakyat dan untuk rakyat.

Bentuk negara yang dihasilkan akibat kemerosotan oligarkhi adalah demokrasi. Demokrasi dipimpin oleh rakyat miskin. Dalam demokrasi, kepentingan rakyat diperhatikan dan pemerintah juga menjamin kebebasan. Kebebasan menjadi milik semua warga negara. Plato mengemukakan sebagai berikut “ . . . they are free man, the city is full

³⁶¹J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, *op. cit.*, hlm. 69.

of the freedom and liberty of speech, and men in it may do what they like.”³⁶²(“ . . . mereka adalah orang-orang yang merdeka, negara penuh dengan kemerdekaan dan kebebasan berbicara, dan orang-orang didalamnya boleh melakukan apa yang disukainya.”)

Kebebasan dalam negara demokrasi ternyata dapat dipergunakan secara salah oleh para penguasa dan rakyat. Semua orang tidak mau diatur tetapi mau mengatur diri sendiri. Sebagai akibatnya, kerusuhan timbul sebagai konsekuensi dari kekerasan, ketidaktertiban, ketidaksopanan dan sebagainya. Anarkhi menjadi kondisi yang tidak dapat dihindarkan. Situasi anarkhis membuat semua orang merindukan pemimpin yang sanggup mengatasi anarkhi. Rakyat mendambakan pemimpin yang kuat, tegas dan berwibawa. Untuk itu, rakyat mencari seseorang yang dianggap sanggup memenuhi harapan orang banyak dan mengangkat orang tersebut sebagai pemimpin. Pada awalnya, pemimpin yang diangkat oleh rakyat dapat memberikan perlindungan kepada rakyat sesuai dengan harapan rakyat. Akan tetapi, ketika kekuasaannya semakin bertambah besar, hasrat untuk bertindak sewenang-wenang kemudian lahir. Orientasi yang semula untuk melindungi rakyat berubah menindas dan menekan rakyat. Lama kelamaan bentuk negara demokrasi berubah menjadi bentuk yang lain.

Bentuk negara tirani timbul karena terjadi proses kemerosotan negara demokrasi. Tirani adalah suatu bentuk negara yang dipimpin oleh seorang penguasa yang sewenang-wenang dan menindas rakyat. Pemerintahan dalam negara tirani adalah demi kepentingan penguasa. Tirani adalah bentuk negara yang paling jauh dari cita-cita keadilan. Oleh

³⁶²J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, *op. cit.*, hlm. 71.

karena itu, Tirani merupakan bentuk negara yang paling buruk dari segenap bentuk-bentuk negara yang dikemukakan terdahulu dalam pandangan Plato.

Aristoteles membuat penggolongan bentuk negara dengan bertitik tolak dari kriteria yang berbeda dari Plato. Menurut Aristoteles, bentuk negara ada yang baik dan buruk. Kriteria bentuk negara yang baik atau buruk ditentukan berdasarkan jumlah penguasa dan tujuan (orientasi) berkuasa.³⁶³ Menurut Aristoteles ada 6 (enam) bentuk negara. Keenam bentuk negara tersebut dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan yaitu 3 (tiga) bentuk negara yang baik dan 3 (tiga) bentuk negara yang buruk. Bentuk negara yang buruk merupakan bentuk penyimpangan dari bentuk negara yang baik. Dengan demikian, teori bentuk negara Aristoteles sama seperti teori Plato yang mengenal perubahan (evolusi) bentuk-bentuk negara.

Bentuk negara ideal menurut Aristoteles adalah monarkhi. Monarkhi adalah bentuk negara yang dipimpin oleh penguasa yang berorientasi kepada kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum. Dalam *Buku Ketiga, Bab VII Politica*, Aristoteles mengemukakan sebagai berikut “Bentuk pemerintahan (bentuk negara . . . pen.) yang diperintah oleh satu orang yang memerhatikan kepentingan kita sebut dengan kerajaan (monarkhi . . . pen.)”³⁶⁴ Menurut Aristoteles, monarkhi merupakan bentuk negara ideal “. . . karena para penguasanya adalah orang pilihan terbaik atau karena . . . memiliki kepekaan terhadap kepentingan yang terbaik bagi negara dan warganya.”³⁶⁵

³⁶³J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 178.

³⁶⁴Aristoteles, *La Politica atau Politik*, terj. Syamsur Irawan Kharie, *op. cit.*, hlm. 125-126.

³⁶⁵*Ibid.*

Monarkhi sebagai bentuk negara ideal dapat mengalami kemerosotan menjadi bentuk negara yang buruk. Hal itu terjadi jika seseorang memerintah hanya untuk kepentingan sendiri. Jika monarkhi sebagai bentuk negara ideal merosot lahirlah bentuk negara tirani. Soehino mengemukakan komentar tentang monarkhi sebagai berikut “Negara di mana pemerintahannya dipegang oleh satu orang saja tetapi pemerintahannya itu hanya ditujukan untuk kepentingan si penguasa itu sendiri, jadi ini bersifat jelek. Negara ini disebut Tyranni.”³⁶⁶ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Padmo Wahyono sebagai berikut “. . . kalau seorang yang memerintah tapi untuk kepentingannya sendiri, maka monarkhi berubah dan merosot menjadi tyrani/diktatur.”³⁶⁷ Aristoteles sendiri menyebut tyrani sebagai bentuk kemerosotan negara ideal dengan komentar sebagai berikut “Tirani adalah jenis monarkhi yang hanya melihat kepentingan kaum monarkhi . . .”³⁶⁸ Oleh karena itu, Aristoteles lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . tirani yang merupakan bentuk terburuk di pemerintahan perlu dihindari sejauh mungkin . . .”³⁶⁹

Tirani sebagai bentuk kemerosotan monarkhi dapat mengalami perubahan bentuk menjadi bentuk negara yang baik jika negara berada di tangan orang yang memerintah demi kepentingan rakyat. Bentuk negara demikian disebut Aristokrasi. Aristokrasi adalah bentuk negara ideal yang dipimpin sekelompok cendekiawan dengan tujuan mengurus

³⁶⁶Soehino, *op. cit.*, hlm. 26.

³⁶⁷Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 130.

³⁶⁸Aristoteles, *op. cit.*, hlm. 126.

³⁶⁹*Ibid.*, hlm. 172.

kepentingan masyarakat.”³⁷⁰Soehino mengemukakan sebagai berikut “Negara di mana pemerintahannya itu dipegang oleh beberapa orang dan sifatnya itu baik karena pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum. Negara ini disebut Aristokrasi.”³⁷¹ Aristoteles sendiri menggolongkan aristokrasi ke dalam kelompok bentuk pemerintahan yang sesungguhnya selain monarkhi dan politea.³⁷²

Dalam teori evolusi bentuk negara Aristoteles, semua bentuk negara tidak pernah stabil. Bentuk negara Aristokrasi yang dipimpin cendekiawan yang berniat baik untuk mengurus kepentingan rakyat dapat merosot menjadi *oligarkhi* atau *plutokrasi*. Hal itu terjadi jika penyelenggaraan negara berorientasi pada kepentingan sendiri. Soehino mengemukakan sebagai berikut “Negara di mana pemerintahannya itu dipegang oleh beberapa orang tetapi sifatnya itu jelek karena pemerintahannya itu ditujukan hanya untuk mereka, si pemegang pemerintahan itu sendiri. Negara ini disebut *Oligarkhi*.”³⁷³ Dalam teori Aristoteles, oligarkhi termasuk bentuk negara yang tidak sempurna seperti tirani dan demokrasi.³⁷⁴

Oligarkhi atau *plutokrasi* dapat mengalami evolusi perubahan bentuk menjadi negara ideal yakni republik tetapi dengan derajat yang lebih rendah daripada monarkhi. Perubahan tersebut dapat terjadi jika negara dipimpin orang (masyarakat) dengan tujuan untuk mengurus kepentingan bersama. Soehino mengemukakan sebagai berikut “Negara

³⁷⁰Nikmatul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta, 2010), hlm. 228.

³⁷¹Soehino, *op. cit.*, hlm. 27.

³⁷²Aristoteles, *op. cit.*, hlm. 172.

³⁷³Soehino, *op. cit.*

³⁷⁴Aristoteles, *op. cit.*, hlm. 172.

di mana pemerintahannya itu dipegang oleh rakyat dan sifat pemerintahannya adalah baik karena memperhatikan kepentingan umum atau rakyat. Negara ini disebut *Republik* atau *Republik Konstitusional*.³⁷⁵ Aristoteles mengemukakan ajaran tentang bentuk negara republik sebagai berikut “Namun, jika masyarakat secara umum yang memerintah negara demi kepentingan bersama pemerintahan dimaksud disebut dengan konstitusi.”³⁷⁶

Padmo Wahyono tidak memakai istilah *Republik* atau *Republik Konstitusional* melainkan istilah *Politea*.³⁷⁶ Penulis lain yakni J.H. Rapar mengemukakan pandangan sebagai berikut “Apabila kekuasaan tertinggi berada di tangan banyak orang dan tujuan pemerintahan untuk kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum maka bentuk pemerintahan yang demikian itu disebut *politea*.”³⁷⁸ Istilah *politea* sendiri mengandung arti harfiah sebagai konstitusi atau pemerintahan konstitusional. Menurut Aristoteles, *Politea* bukan bentuk negara yang paling ideal. Akan tetapi, merupakan bentuk negara paling realistis yang paling mungkin dipraktikkan sehingga merupakan bentuk negara yang dianjurkan oleh Aristoteles.

Bentuk negara *politea* sebagai bentuk negara yang paling realistis juga dapat mengalami evolusi perubahan bentuk kemerosotan menjadi negara jelek yang disebut demokrasi. Demokrasi adalah suatu bentuk negara yang dipimpin oleh rakyat dengan tujuan untuk kepentingan pemegang kekuasaan semata-mata. Soehino mengemukakan komentar tentang demokrasi sebagai berikut “Meskipun dalam negara itu dikatakan

³⁷⁵Soehino, *op. cit.*, hlm. 27.

³⁷⁶Aristoteles, *op. cit.*, hlm. 172.

³⁷⁶Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 131.

³⁷⁸J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 179.

bahwa pemerintahan itu dipegang oleh rakyat tetapi dalam praktiknya pemerintahan itu hanya dipegang oleh orang-orang tertentu saja. Negara itu disebut demokrasi.”³⁷⁹

Pada zaman Yunani Kuno, bentuk negara demokrasi bukan bentuk negara ideal. Demokrasi sebagai bentuk negara adalah bentuk penyimpangan atau bentuk kemerosotan dari *politea*.³⁸⁰ Bentuk negara demokrasi disebut jelek karena dipimpin orang-orang miskin.³⁸¹ Bagi Aristoteles, demokrasi bukan bentuk negara ideal tetapi dapat dipraktikkan dalam kenyataan. Aristoteles menjustifikasi bentuk negara demokrasi sebagai berikut:

“Sebab banyak orang, di mana setiap individu tidak lain kecuali orang hebat, ketika mereka saling bertemu mungkin sekali akan lebih baik daripada beberapa orang yang baik, jika dinilai bukan secara individu melainkan secara kolektif . . . sebab setiap individu di antara banyak orang memiliki bagian kebijakan dan kebijaksanaan, dan ketika mereka saling bertemu, mereka menjadi satu manusia yang memiliki banyak kaki, tangan dan perasaan.”³⁸²

3. Bentuk Negara Pada Zaman Romawi Kuno : Polybios

Salah seorang ahli ilmu kenegaraan yang terkenal pada zaman Romawi adalah Polybios. Polybios terkenal dengan teori perubahan (evolusi) bentuk negara yang disebut *Cyclus Polybios*. Menurut Polybios, bentuk negara atau pemerintahan yang satu sebenarnya adalah akibat daripada bentuk negara yang lain yang mendahuluinya.³⁸³ Bentuk negara yang pertama menjadi sebab bagi bentuk negara yang kedua. Bentuk negara kedua menjadi sebab bagi bentuk negara yang ketiga. Demikian seterusnya sampai

³⁷⁹Soehino, *op. cit.*, hlm. 27.

³⁸⁰J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 182.

³⁸¹Henry J. Schmandt, *op. cit.*, hlm. 99.

³⁸²*Ibid.*, hlm. 103.

³⁸³Soehino, *op. cit.*, hlm. 27.

pada bentuk negara yang terakhir. Bentuk negara yang terakhir kemudian menjadi sebab bagi bentuk negara yang pertama. Demikian evolusi bentuk negara berlangsung sampai akhirnya kembali pada bentuk negara yang pertama.

Teori evolusi bentuk-bentuk negara Polybios bertitik tolak dari sudut pandang kepentingan yang diselenggarakan penguasa (raja). Jika raja (penguasa) mengurus dan menyelenggarakan kepentingan umum dengan baik, bentuk negara yang demikian dipandang sebagai bentuk negara ideal. Namun, jika raja mengurus dan menyelenggarakan negara dengan buruk dan demi kepentingan diri sendiri, bentuk negara tersebut dianggap sebagai bentuk negara jelek. Menurut teori evolusi bentuk negara Polybios, bentuk negara ideal terdiri atas *Monarkhi*, *Aristokrasi* dan *Demokrasi* sedangkan bentuk negara jelek terdiri atas *Tyranni*, *Oligarkhi* dan *Okhlokrasi*.

Bentuk negara yang pertama dalam teori *Cyclus Polybios* adalah monarkhi.³⁸⁴ Monarkhi adalah suatu bentuk negara ideal dalam teori Polybios. Monarkhi adalah suatu bentuk negara yang dipimpin oleh seseorang yang berbakat dan mempunyai sifat-sifat unggul daripada warga negara yang lain sehingga mendapat kepercayaan untuk memerintah dan pemerintahannya ditujukan untuk kepentingan umum.³⁸⁵ Pada awalnya, bentuk negara monarkhi bersifat ideal dan baik karena tujuan pemerintahan adalah mengurus kepentingan orang banyak (kepentingan umum).

Bentuk monarkhi kemudian mengalami kemerosotan secara evolusi menjadi bentuk pemerintahan yang jelek karena raja-raja memerintah dengan buruk. Raja tidak lagi mementingkan kepentingan umum melainkan kepentingan diri sendiri. Raja

³⁸⁴Nikmatul Huda, *op. cit*, hlm. 229.

³⁸⁵Soehino, *op. cit.*, hlm. 39.

memerintah dengan sewenang-wenang dan menindas rakyat. Negara diperintah oleh satu orang demi kepentingan diri sendiri. Bentuk negara monarkhi sebagai bentuk negara ideal mengalami proses kemerosotan menjadi bentuk negara jelek yang disebut *Tyranni*.³⁸⁶

Pemerintahan tirani yang sewenang-wenang dan menindas rakyat mengalami perlawanan rakyat. Ketika rakyat berhasil menurunkan raja yang tiran, rakyat memilih beberapa orang dari golongan bangsawan (ningrat) yang cerdas dan pintar untuk memimpin negara sehingga terbentuk negara aristokrasi. Aristokrasi menjadi bentuk negara ideal karena dipimpin oleh sekelompok cerdik pandai dan negara diselenggarakan demi kepentingan umum. Namun, bentuk negara aristokrasi bukan bentuk negara yang stabil karena pada masa berikutnya terjadi kemerosotan ketika para pemimpin negara hanya mengurus kepentingan sendiri. Sebagai akibatnya, bentuk negara aristokrasi berubah menjadi oligarkhi.

Oligarkhi adalah suatu bentuk negara yang dipimpin oleh beberapa orang dengan sifat pemerintahan yang sangat buruk karena para pemimpin hanya mementingkan diri sendiri dan bukan kepentingan umum. Dalam oligarkhi, rakyat mengalami nasib yang sama dengan pemerintahan negara tirani karena penguasa bertindak sewenang-wenang dan memperkosa hukum.³⁸⁷ Sebagai akibatnya, dalam oligarkhi tidak terdapat keadilan. Maka, rakyat kemudian memberontak dan mengambil alih kekuasaan. Hal itu dilakukan semata-mata demi perbaikan nasib rakyat dan dengan demikian negara dipimpin oleh rakyat.

³⁸⁶I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op. cit.*, hlm. 96.

³⁸⁷*Ibid.*

Jika rakyat mengambil alih kekuasaan dan memimpin negara, bentuk negara disebut demokrasi. Soehino mengemukakan sebagai berikut “Negara di mana pemerintahannya dijalankan oleh rakyat dan yang tujuannya untuk melaksanakan kepentingan rakyat, ini menyebabkan berubahnya bentuk negara dari bentuk Oligarkhi menjadi demokrasi.”³⁸⁸Demokrasi adalah bentuk negara yang baik karena diselenggarakan demi kepentingan rakyat (kepentingan umum) dan sangat menghargai kesetaraan dan kebebasan. Akan tetapi, bentuk negara demokrasi tidak stabil karena dalam perjalanannya mengalami kemerosotan.

Kesetaraan dan kebebasan dalam demokrasi disalahartikan. Rakyat menghendaki keadaan yang bebas dari aturan. Sebagai akibatnya, kekacauan, kebobrokan dan korupsi merajalela. Masing-masing ingin memerintah dan mengatur diri sendiri sesuka hati. Kondisi ini kemudian menurunkan derajat demokrasi pada bentuk negara jelek yakni *Okhlokasi*. Dalam okhlokasi, timbullah pemerintahan secara liar dari rakyat gembel dan hina.³⁸⁹

Dalam kondisi yang kacaudan bobrok, rakyat mengharapkan kehadiran pemimpin yang kuat untuk menertibkan kekacauan. Pada suatu saat, seorang pemimpin yang kuat dan berani dapat mengambil alih kekuasaan. Sekarang, kekuasaan berada di tangan seseorang yang menjalankan pemerintahan dengan baik karena sangat memperhatikan kepentingan umum dan ingin memperbaiki nasib rakyat. Pemerintah ideal dengan pemimpin yang baik membawa perubahan bentuk negara yang lebih baik. Akhirnya, bentuk negara kembali kepada bentuk pertama negara ideal yakni monarkhi.

³⁸⁸Soehino, *op. cit.*, hlm. 39-40.

³⁸⁹I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op. cit.*, hlm. 97.

4. Bentuk Negara Pada Abad Pertengahan : Santo Agustinus (354 – 430)

Abad Pertengahan terutama sebelum Perang Salib (sebelum Abad XII) didominasi oleh pemikiran teokratis karena semua hal atau peristiwa dikembalikan kepada kehendak Tuhan. Pandangan kritis tidak berkembang. Kondisi ini tercipta sejak agama Kristen diakui sebagai agama resmi negara. Kondisi ini mempengaruhi alam pemikiran mengenai negara. Konsep bentuk negara pada Abad Pertengahan juga didominasi pemikiran teokratis.

Salah seorang ahli pikir Abad Pertengahan yang terkenal adalah Agustinus (Santo Agustinus). Agustinus lahir tahun 354 di Tagaste, Numidia (Tunisia), Afrika Selatan. Sejak kecil, Agustinus dikenal sebagai anak yang sangat cerdas. Ketika menginjak remaja, pada tahun 370, di Carthago, Agustinus hidup bersama seorang wanita selama 14 (empat belas tahun) tanpa ikatan pernikahan. Dari hubungan tanpa ikatan pernikahan itu lahir seorang anak bernama Adeodatus.³⁹⁰ Setelah bertobat, Agustinus menjadi pelayan Tuhan dan diangkat sebagai bishop di Hippo. Agustinus aktif menyebarkan berita Alkitab dan menulis berbagai persoalan teologis, sosial, politik dan etika Kristen. Dari kegiatan intelektual Agustinus lahir karya terkenal berjudul *The City of God* atau *De Civitate Dei*.

Dalam *The City of God* atau *De Civitate Dei*, Agustinus mengemukakan 2 (dua) macam bentuk negara. Penggolongan bentuk negara Agustinus dilatarbelakangi oleh pemikiran teologis atau agama. Seluruh uraian mengenai kedua bentuk negara diwarnai pemikiran agama dan pengalaman pribadi. Ahmad Suhelmi mengemukakan sebagai berikut “Karya *The City of God* berisi pemikiran Agustinus mengenai negara dan kekuasaan adalah sebuah produk interaksi-dialektis antara dirinya dengan realitas sosio-

³⁹⁰Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 71.

politik yang mengitarinya. Karya ini merupakan respons kreatifnya terhadap peristiwa-peristiwa nyata yang dihadapinya.”³⁹¹

Menurut Soehino, Agustinus mengemukakan dua macam bentuk negarayaitu: (1) *Civitas Dei* atau *Negara Tuhandan*(2) *Civitas Terrena* atau *Diaboli* atau Negara Iblis/ Negara Duniawi. Negara Tuhan sangat dipuji Agustinus karena tetapi Negara Iblis (Negara Duniawi)sangat dikecam dan ditolak Agustinus.”³⁹²Agustinus menganalogikan kedua bentuk negara dengan tubuh (*body*) dan jiwa (*soul*) manusia.³⁹³Bahkan, menurut Agustinus, karakter kedua bentuk negara sama dengan tubuh dan jiwa manusia.

Jiwa manusia bersifat abadi atau kekal. Jiwa manusia tidak pernah hancur atau mati. Jiwa manusia tetap hidup meskipun jasad hancur. Jiwa manusia selalu haus pada hal-hal yang baik seperti kebenaran spiritual, keadilan dan segala kebajikan moral. Menurut Agustinus, karakter seperti ini tercermin dalam Negara Tuhan. Cinta kasih Tuhan yang bersifat *immortal* merupakan faktor perekat yang mengintegrasikan negara menjadi suatu kesatuan politik (*political entity*).³⁹⁴Negara Tuhan tidak mengenal konsep kekuasaan politik sebagai kekuasaan yang memaksa dan tidak memiliki alat melakukan kekerasan yang dilembagakan. Dalam hubungan ini, Ahmad Suhelmi mengemukakan ulasan mengenai hal tersebut sebagai berikut:

“Maka, dalam negara Tuhan tidak dikenal adanya paksaan dan penggunaan kekerasan fisik maupun psikis terhadap warga negaranya. Tidak terdapat institusi kekerasan yang dijadikan alat untuk memaksa warga negara mematuhi hukum-hukum Tuhan. Kepatuhan warga negara kepada ketentuan-ketentuan dan hukum-

³⁹¹*Ibid.*, hlm. 73.

³⁹²Soehino, *op. cit.*, hlm. 52.

³⁹³Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 79.

³⁹⁴*Ibid.*, hlm. 80.

hukum negara sepenuhnya didasarkan pada kesadaran kolektif massa bahwa kepatuhan terhadap hukum patut dilakukan demi mencapai kebaikan bersama, tidak untuk sekelompok kecil elite penguasa negara.”³⁹⁵

Negara Tuhan bukan negara agama. Agustinus sama sekali tidak bermaksud untuk mengembangkan teori Negara Kristen. Negara Tuhan adalah bentuk pernyataan simbolis untuk menggambarkan bentuk negara ideal yang didasari pemikiran teokratik yang diterapkan dalam pemikiran filsafat. Henry J.Schmandt mengemukakan komentar sebagai berikut:

“St Augustine menggunakan ungkapan metaphor dua kota untuk mengembangkan pemikirannya. Satu adalah kota kebaikan, yang lain adalah kota kejahatan. Keduanya tidak dimaksudkan untuk menggambarkan institusi politik atau agama yang ada, tetapi menggambarkan dua kekuatan yang saling bersaing dalam jiwa manusia: Tuhan dan setan.”³⁹⁶

Negara Tuhan sebagai bentuk negara ideal menurut Agustinus adalah negara yang paling baik. Akan tetapi, Agustinus menyadari bahwa negara Tuhan tidak pernah dapat diwujudkan dalam dunia. Namun, meskipun demikian, semua orang harus berusaha untuk mewujudkannya dalam kenyataan.

Negara Iblis atau Negara Setan atau Negara Duniawi mewakili gambaran simbolik tubuh manusia yang fana. Tubuh tidak abadi, proses alamiah membuat tubuh mengalami kehancuran. Jika terjadi kematian, tubuh tidak berfungsi dan mengalami kehancuran. Tubuh sebagai bagian fisik manusia secara naluriah menghendaki kesenangan. Kebutuhan biologis seperti makan, minum dan melakukan hubungan seksual merupakan tuntutan tubuh yang harus dipenuhi jika tubuh tetap dikehendaki untuk berfungsi secara alamiah.

³⁹⁵*Ibid.*, hlm. 80-81.

³⁹⁶Henry J. Schmandt, *op. cit.*, hlm. 153.

Perwujudan sifat-sifat tubuh manusia di atas tercermin dalam karakteristik Negara Setan atau Negara Iblis atau Negara Duniawi. Negara Duniawi didasarkan pada cinta diri sendiri dan bukan cinta kasih Tuhan.³⁹⁷ Cinta pada diri sendiri mendorong ambisi manusia untuk meraih nilai-nilai hedonistik dan materialistik. Cinta diri sendiri ini juga yang mendorong manusia mendominasi dan menguasai orang lain. Dalam skala yang lebih luas, cinta pada diri sendiri menjadi dasar utama mendirikan kekuasaan negara duniawi. Kekerasan dan paksaan merupakan instrumen utama negara duniawi untuk menciptakan kepatuhan warga negara. Dalam pandangan Augustinus, tujuan negara duniawi adalah menumpuk kekuasaan.

Banyak contoh negara duniawi atau negara sekuler dari masa lalu dikemukakan Augustinus. Dalam hubungan dengan contoh negara duniawi, J. H. Rapar mengemukakan ulasan sebagai berikut “Ketika Abraham lahir telah ada tiga negara kafir yang besar dan termasyhur yang kehidupan warga negaranya diwarnai oleh gaya hidup negara duniawi. Ketiga negara itu ialah : Sicyon, Mesir dan Assyria.”³⁹⁸ Dari ketiga kerajaan tersebut tadi, Assyria adalah yang terbesar karena menurut Augustinus Assyria menaklukkan seluruh wilayah Asia.

5. Bentuk Negara Pada Zaman Renaissance : Menurut Nicholo Machiavelli

Ahli politik Zaman Renaissance yang paling menonjol adalah Machiavelli. Ajaran Machiavelli sudah dibahas pada bagian terdahulu berkenaan dengan tujuan negara. Namun, pada bagian ini, ajaran Machiavelli disinggung kembali dalam hubungan dengan

³⁹⁷Ahmad Suhelmi, *op. cit.*, hlm. 83.

³⁹⁸J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus dan Machiavelli, op. cit.*, hlm. 315.

penggolongan bentuk negara. Penggolongan bentuk negara berdasarkan Machiavelli lebih mudah dipahami jika bertitik tolak dari pandangan Machiavelli mengenai tujuan negara. Sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, tujuan negara menurut Machiavelli adalah untuk mencapai atau mewujudkan kepentingan negara itu sendiri.³⁹⁹ Kepentingan negara itu sendiri adalah kekuasaan dan bukan moral seperti diajarkan Plato. Ajaran tersebut bertitik tolak dari situasi dan kondisi Italia semasa hidup Machiavelli yang terkoyak-koyak tanpa persatuan dan kesatuan. J. H. Rapar mengemukakan ulasan tentang latar belakang kelahiran teori Machiavelli sebagai berikut: "Machiavelli oleh desakan kondisi di negara Florence dan negara-negara Italia lainnya pada masa itu, menganjurkan penyelenggaraan kekuasaan despotik tanpa menawarkan alternatif lainnya. Pilihan tunggal itu selaras dengan gagasannya tentang negara selaku negara kekuasaan yang hanya mengacu dirinya sendiri."⁴⁰⁰

Ajaran Machiavelli semata-mata bertujuan untuk mencapai persatuan dan kesatuan supaya negara kuat. Negara yang kuat dapat mengatasi semua pertentangan yang terjadi dalam negara. Dalam rangka menciptakan negara yang kuat yang dapat menciptakan persatuan dan menyelenggarakan keamanan, Machiavelli mengemukakan bahwa penguasa dapat melakukan segala macam cara termasuk cara-cara yang bertentangan dengan moral (kepatutan). Kalau terpaksa, raja tidak perlu harus menepati janjinya jika hal itu membuat negara menjadi lemah. Dalam kaitan dengan hal tersebut di atas, J. H. Rapar mengemukakan komentar sebagai berikut "Bahkan, lebih jauh Machiavelli menganjurkan agar penyelenggaraan kekuasaan negara secara despotik itu

³⁹⁹Soehino, *op. cit.*, hlm. 72.

⁴⁰⁰K. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus dan Machiavelli, op. cit.*, hlm. 431.

harus diramu dan diperkaya dengan kepura-puraan, kemunafikan, kelicikan, kejahatan, pengkhianatan dan sebagainya demi kepentingannegara. Penyelenggaraan kekuasaan itu tidak boleh dipengaruhi oleh nilai-nilai etis, kultural dan religius.”⁴⁰¹ Machiavelli sendiri mengemukakan komentar tentang hal tersebut sebagai berikut:

“... ia (penguasa) tak perlu risau melakukan segala perbuatan yang jahat, yang tanpa tindakan itu akan sukar menyelamatkan negara, sebab apabila dipertimbangkan dengan baik, maka akan dijumpai bahwa ada hal-hal yang kelihatannya baik tetapi bila ditempuh akan menuntun seseorang menuju kehancuran, dan ada lagi hal-hal yang tampaknya jahat justru menghasilkan keamanan dan kesejahteraan.”⁴⁰²

Dalam pandangan Machiavelli, jalan yang harus ditempuh untuk menjadikan negara kuat bukan dengan jalan hukum melainkan dengan kekuasaan. Hukum dapat membuat negara menjadi kuat jika dalam keadaan normal. Akan tetapi, dalam keadaan tercabik-cabik seperti negara Italia pada zaman tersebut hal itu tidak mungkin tercapai.

Menurut Machiavelli:

“... negara yang sedang tercabik-cabik, kacau-balau dan porak poranda tak mungkin dapat dipulihkan hanya dengan mengandalkan hukum. Hukum hanya cocok bagi negara republik yang sedang berjalan normal. Tapi bagi negara yang sedang berada dalam krisis dan kemelut yang hebat, hukum hanya akan memperburuk situasi dan kondisi negara itu. Tetapi yang paling tepat dan yang benar-benar dibutuhkan oleh negara dalam krisis dan kemelut itu ialah kekuasaan.”⁴⁰³

Dalam perspektif tujuan negara seperti dikemukakan di atas, Machiavelli mengemukakan dua bentuk negara yang penting yaitu monarki dan republik. Machiavelli sendiri mengemukakan pandangannya tentang monarki dan republik sebagai berikut

⁴⁰¹*Ibid.*

⁴⁰²*Ibid.*, hlm. 419.

⁴⁰³*Ibid.*, hlm. 434.

“Seluruh negara yang menguasai atau yang telah menguasai umat manusia berbentuk republik atau monarkhi.”⁴⁰⁴

Negara republik diperintah dengan berpedoman pada hukum. Hukum berjalan dengan baik dalam bentuk negara republik. Hukum dapat berlaku dengan baik dalam negara republik karena republik adalah bentuk negara yang normal. Dalam hubungan ini, J. H. Rapar mengemukakan ulasan tentang bentuk negara republik sebagai berikut “. . . dalam negara republik, kebebasan itu terpelihara karena kepatuhan warga negara terhadap hukum justru merupakan perwujudan dari kebebasan itu.”⁴⁰⁵

Keadaan negara monarkhi berbeda jauh dari negara republik. Negara monarkhi diperintah dengan berpedoman pada kekuasaan semata-mata. Monarkhi adalah negara yang tidak normal atau negara yang sedang mengalami porak-poranda. Negara seperti ini tentu membutuhkan penguasa yang kuat yang dapat memerintah dengan segala macam cara supaya dapat mewujudkan persatuan dan kesatuan. Cara yang paling tepat untuk memerintah negara yang demikian menurut Machiavelli bukan dengan hukum tetapi kekuasaan.

C. Bentuk-bentuk Negara Pada Zaman Moderen

1. Bentuk Negara Menurut Jellinek

Bapak Ilmu Negara yakni Jellinek mengemukakan teori tentang bentuk-bentuk negara berdasarkan kriteria yang berbeda dari Plato, Aristoteles atau Polybios yang sudah dibicarakan. Kriteria Jellinek dalam menentukan bentuk negara tidak berdasarkan jumlah

⁴⁰⁴*Ibid*, hlm. 412.

⁴⁰⁵*Ibid.*, hlm. 432.

orang yang berkuasa seperti Aristoteles atau tujuan berkuasa dan memimpin negara seperti Plato atau pun cara pengangkatan pejabat negara seperti Leon Duguit.

Pendekatan Jellinek dalam menetapkan bentuk negara bertitik tolak dari teori tentang cara pembentukan kehendak atau kemauan negara. Teori ini bersandar pada pandangan Jellinek mengenai sifat hakikat negara. Untuk memahami teori bentuk-bentuk negara Jellinek harus dipahami pandangannya mengenai sifat hakikat negara. Namun, untuk mengetahui pandangannya mengenai sifat hakikat negara lebih dahulu harus diketahui aliran Jellinek. Jellinek adalah salah seorang pendukung teori organik seperti Paul Laband. Teori organik dikembangkan Von Gierke di Jerman. Menurut teori organik, negara merupakan organisme yang memiliki kehidupan. Sebagai suatu organisme, negara sama seperti makhluk hidup manusia yang mempunyai kehendak atau kemauan. Negara memiliki alat-alat perlengkapan seperti parlemen, eksekutif dan rakyat yang masing-masing mempunyai fungsi dan satu sama lain berkaitan seperti manusia yang mempunyai kepala, badan, tangan dan kaki.

Menurut Jellinek, negara adalah sama seperti manusia yakni suatu organisme yang mempunyai kehendak atau kemauan.⁴⁰⁶ Kemauan atau kehendak negara dinyatakan oleh organ-organ negara yang berfungsi untuk hal itu. Kehendak atau kemauan negara menjelma dalam wujud peraturannegara yaitu undang-undang atau hukum. Dengan perkataan lain, hukum atau undang-undang adalah penjelmaan konkrit dari kehendak atau kemauan negara.

Bagaimana cara kehendak negara itu terbentuk? Hal ini yang menjadi titik tolak Jellinek dalam menentukan bentuk negara. Menurut Jellinek, ada 2 (dua) macam cara

⁴⁰⁶Soehino, *op. cit.*, hlm. 226.

pembentukan kehendak atau kemauan negara. *Pertama*, kemauan atau kehendak negara dibentuk oleh *satu orang*. Cara seperti itu disebut cara alamiah atau cara psikologis. *Kedua*, kemauan atau kehendak negara dibentuk oleh *sekumpulan orang* atau *majelis*. Cara seperti itu disebut cara yuridis. Padmo Wahyono mengemukakan bahwa Jellinek“. . . mendasarkan terbentuknya negara pada kehendak dari pada negara atau *staaswill*, bagaimana terbentuknya? Ini merupakan kriterium yang dipakai oleh Jellinek yaitu bagaimana ditentukan haluan negara atau kehendak daripada negara pada suatu saat, siapa yang menentukannya. Itu yang menjadi ukuran bentuk negara.”⁴⁰⁷ Kranenburg mengemukakan komentar mengenai teori pembentukan kehendak negara Jellinek sebagai berikut “Menurut ia, (*maksudnya : Jellinek . . . pen.*) di sini hanya terdapat dua kemungkinan. Kemauan tertinggi yang menggerakkan negara menurut susunan negara dibentuk secara semata-mata *psychologis* jadi secara alamiah ataukah secara yuridis jadinya secara buatan.”⁴⁰⁸

Jika kemauan atau kehendak negara terbentuk satu orang, cara seperti itu disebut cara alamiah. Menurut Jellinek, jika cara pembentukan kehendak atau kemauan negara dengan cara alamiah bentuk negaranya adalah monarkhi. Kranenburg mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Dalam hal pertama pembentukan kemauan terjadi seluruhnya di dalam badan seseorang, dan kemauan negara yang dengan demikian dibentuk jadinya terlihat sebagai kemauan yang tertentu, berbadan individual.”⁴⁰⁹ Padmo Wahyono juga mengemukakan pendapat yang kurang lebih sama

⁴⁰⁷Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, *op. cit.*, hlm. 150.

⁴⁰⁸Kranenburg, *Algemene Statsleer atau Ilmu Negara Umum* (terj. Tk. B. Sabaroedin), *op. cit.*, hlm. 81.

dengan Kranenburg sebagai berikut “Dalam bentuk negara monarkhi, kehendak atau kemauan negara timbul secara *psikhologis* atau secara wajar atau *alamiah* yakni melalui satu orang.”⁴¹⁰Dengan cara yang berbeda, Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut “Monarkhi menurut Jellinek timbulnya *staatswill* secara wajar atau berdasarkan *natuurlijk* atau *psikhologis* yaitu terjadinya melampaui satu orang saja yang menentukan.”⁴¹¹Dalam bentuk pernyataan berbeda tetapi makna yang sama, Dewa Gede Atmadja juga mengemukakan sebagai berikut “Apabila cara terbentuknya kemauan negara itu dibentuk atas kemauan secara phisikhis oleh seorang sehingga terlihat sebagai kemauan satu orang saja, maka bentuk negara dan pemerintahan itu “monarkhi” atau “kerajaan.”⁴¹²

Bentuk negara kedua menurut Jellinek adalah republik. Penentuan bentuk negara republik ditetapkan berdasarkan kriteria cara pembentukan kehendak atau kemauan negara oleh sekumpulan orang atau suatu dewan. Dalam bentuk negara republik, kehendak atau kemauan negara dibentuk oleh sekumpulan orang. Cara pembentukan kehendak negara melalui suatu dewan disebut cara yuridis. Kranenburg mengemukakan sebagai berikut “Dalam hal kedua, kemauan negara tercapai berdasarkan kejadian yuridis (*eines jurischtisen Vorganges*) menurut tindakan-tindakan kemauan banyak orang yang berbadan sehingga kemauan itu tidak terlihat sebagai kemauan satu orang hidup yang tertentu dan yang dapat dilihat melainkan sebagai kemauan badan yang hanya

⁴⁰⁹*Ibid.*

⁴¹⁰Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 150.

⁴¹¹*Ibid.*

⁴¹²I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan* (Malang, 2012), hlm. 132.

mempunyai bentuk realitas secara yuridis saja.”⁴¹² Padmo Wahyono juga mengemukakan pendapat yang kurang lebih sama sebagai berikut “Republik menurut Jellinek timbulnya *staatswill* secara yuridis yaitu gabungan dari orang-orang dengan melampaui suatu majelis atau dewan atau *college*.⁴¹³ Dengan cara yang berbeda tetapi pengertian sama, Dewa Gede Atmadja mengemukakan sebagai berikut”Di balik itu atau apabila cara terbentuknya kemauan negara itu berdasarkan atas kejadian yuridis (menurut hukum) yakni merupakan kemauan dari suatu dewan atau Badan Perwakilan yang dibentuk menurut proses Undang-undang Dasar atau konstitusi, maka bentuk negara dan pemerintahan itu adalah republik.”⁴¹⁴

Dalam perspektif teori organik, kemauan negara menjelma dalam bentuk undang-undang atau peraturan negara. Norma yang terkandung dalam ketentuan undang-undang atau hukum menggambarkan kemauan negara. Dalam pembentukan hukum (undang-undang) tidak dipersoalkan proses pembentukan kehendak atau kemauan negara secara alamiah (oleh satu orang) atau secara yuridis (oleh suatu dewan atau sekumpulan orang). Jika ditinjau dari perspektif pembentukan undang-undang (hukum), hal itu berarti bahwa menurut teori organik, ada 2 (dua) cara pembentukan undang-undang. *Pertama*, undang-undang sebagai pencerminan kemauan (kehendak) negara yang ditetapkan oleh satu orang. *Kedua*, undang-undang sebagai pencerminan kemauan (kehendak) negara yang ditetapkan oleh satu dewan. Pembentukan undang-undang oleh satu orang terjadi dalam

⁴¹²Kranenburg, *op. cit.*, hlm. 81.

⁴¹³Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 128.

⁴¹⁴I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm. 132.

bentuk negara monarkhi sedangkan pembentukan undang-undang oleh suatu dewan terjadi dalam bentuk negara republik.

2. Bentuk Negara Menurut Leon Duguit

Pandangan Leon Duguit mengenai negara dan hukum dituangkan dalam karya berjudul “*Traite de droit Constitutionel.*” Leon Duguit seorang realis dan termasuk golongan neo-kantian. Sebagai seorang realis, Leon Duguit menganggap negara sebagai fiksi belaka karena dalam kenyataanyang ada bukan negara melainkan penjajahan sekelompok orang yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Namun, kelompok penjajah berkuasa dengan bersandar pada hukum yang lahir dari masyarakat sebagai penjelmaan solidaritas sosial.

Sebagai seorang realis, Leon Duguit menolak teori *staatswill* (keinginan negara) abstrak yang dikemukakan Jellinek. Menurut Leon Duguit, kriteria menentukan bentuk negara adalah tata cara pengangkatan kepala negara. Menurut Leon Duguit, cara pengangkatan kepala negara terdiri atas pengangkatan yang berdasarkan (a) turun-temurun dan (b) penunjukan. Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan sebagai berikut “Duguit membedakan Republik dengan Kerajaan berdasarkan cara pengangkatan Kepala Negara.”⁴¹⁵ Azhari juga mengemukakan komentar terhadap teori Leon Duguit sebagai berikut “. . . untuk menentukan apakah negara berbentuk monarkhi ataukah republik ialah dengan menggunakan cara penunjukan/pengangkatan kepala negaranya.”⁴¹⁶

⁴¹⁵ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 156.

Jika kepala negara diangkat dan memerintah secara turun temurun, bentuk negara yang demikian disebut *monarkhi*.⁴¹⁷Demikian pula Azhary mengemukakan pendapat sebagai berikut “Monarkhi bila kepala negaranya yang turun-temurun, diangkat berdasarkan keturunan.”⁴¹⁸Akan tetapi, sekarang, teori ini sudah tidak dapat dipertahankan lagi karena ada bentuk negara monarkhi yang menerapkan sistem pengangkatan kepala negara secara bergiliran yakni Malaysia. Di Malaysia Yang Dipertuan Agong sebagai Kepala Negara digilir di antara sultan-sultan.

Jika kepala negaranya ditunjuk atau melalui pemilihan, bentuk negara disebut *Republik*.Azhari juga mengemukakan sebagai berikut “Apabila diangkat tidak atas dasar keturunan maka bentuknya ialah : republik.”⁴¹⁹Sebagai contoh, Presiden kepala negara Republik Indonesia dipilih dalam pemilihan umum yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun.

Kranenburg mengemukakan komentar bahwa bentuk negara yang dikemukakan Leon Duguit lebih realistis daripada kriteria Jellinek. Akan tetapi, Kranenburg juga mengemukakan komentar mengenai kelemahan teori Leon Duguit. Sebagai contoh, Kranenburg menyebut raja dari Kerajaan Polandia, Jerman dan Romawi ternyata ditetapkan berdasarkan pemilihan dan bukan semata-mata atas dasar keturunan. Contoh yang dikemukakan Kranenburg adalah pengecualian dari hal yang berlaku umum.

⁴¹⁶ Azhary, *Ilmu Negara Pembahasan Buku Prof. Mr. Kranenburg* (Jakarta, 1986), hlm. 51.

⁴¹⁷I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm. 132-133.

⁴¹⁸Azhary, *op. cit.*

⁴¹⁹*Ibid.*

3. Bentuk Negara Menurut C.F. Strong

C.F. Strong adalah seorang ahli konstitusi berkebangsaan Inggris. C.F. Strong mengemukakan penggolongan bentuk negara dengan bertitik tolak dari berbagai aspek negara seperti bangunan negara, konstitusi, badan perwakilan ataupun badan eksekutifnya. Ada 5 (lima) kriteria yang dikemukakan C.F. Strong untuk menentukan bentuk negara yakni :

- “1. Melihat negara itu bagaimana bangunannya, apakah ia negara kesatuan atau negara serikat,
2. Melihat bagaimana konstitusinya, apakah terletak dalam suatu naskah atau tidak,
3. Mengenai badan perwakilannya, bagaimana disusunnya, siapa-siapa yang berhak duduk di situ,
4. Melihat badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepada parlemen atau tidak, apakah masa jabatannya tertentu atau tidak,
5. Bagaimana hukum yang berlaku di negara itu.”⁴²⁰

Dalam Buku *Modern Political Constitutions*, C. F. Strong mengemukakan 2 (dua) bentuk negara yaitu Negara Kesatuan dan Federal. Kriteria C.F. Strong sebagai titik tolak adalah aspek supremasi kekuasaan badan legislatif. Jika badan legislatif 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”⁴²¹ (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”)

Jika dalam ada pembagian kekuasaan legislatif antara pemerintah pusat dan daerah, negara itu disebut negara federal. C.F. Strong mengemukakan sebagai berikut:

⁴²⁰ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 194.

⁴²¹ C. F. Strong, *Modern Political Constitution* (London, 1966), hlm. 80.

“ . . . while a federal state is political contrivance intended to reconcile national unity and power with the maintenance of state rights,” one, in short, in which the legislative authority is divided between a central or federal power and smaller units, sometimes called states or cantons and sometimes provinces, according to the fullness of their power.⁴²² (“ . . . sedangkan negara federal adalah alat politik yang dimaksudkan mendamaikan kesatuan nasional dan kekuasaan dengan memelihara hak negara, secara singkat, negara federal, di dalamnya kekuasaan legislatif dibagi antara kekuasaan pusat atau federal dan unit yang lebih kecil, kadang-kadang disebut negara bagian atau kanton dan kadang-kadang provinsi sesuai dengan kepenuhan kekuasaan mereka.)”

Penggolongan bentuk-bentuk negara di atas merupakan bentuk-bentuk negara yang pernah dikenal dalam sejarah peradaban manusia. Bentuk-bentuk negara tersebut merupakan bentuk negara yang berlaku secara umum pada masanya. Namun, hal itu tidak selalu berarti bersifat mutlak karena selalu saja ada pengecualian seperti dikemukakan Kranenburg di atas.

⁴²² *Ibid.*

BAB VII

TEORI TENTANG BENTUK-BENTUK PEMERINTAHAN

A. Pengertian Bentuk Pemerintahan dan Macam-macam Bentuk Pemerintahan

1. Pengertian Bentuk Pemerintahan

Apa yang dimaksud dengan bentuk pemerintahan? Apakah bentuk pemerintahan sama dengan bentuk negara? Pertanyaan ini perlu dikemukakan karena acap kali bentuk pemerintahan dan bentuk negara dipahami secara keliru. Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut “Apakah itu bentuk negara dan apakah itu bentuk pemerintahan? Di SMA saudara-saudara tentu sudah mempelajarinya tapi masih bersimpang siur. Republik itu termasuk apa? Apa perbedaan pokok antara bentuk negara dengan bentuk pemerintahan?”⁴²³

Kesimpangsiuran pemahaman tentang bentuk pemerintahan dengan bentuk negara masih terjadi sampai sekarang termasuk di kalangan para penulis. F. Isjwara mengemukakan komentar sebagai berikut “Dalam kepustakaan ilmu politik diadakan perbedaan antara bentuk-bentuk pemerintah dan bentuk negara. Perbedaan ini masih merupakan salah satu masalah dalam ilmu politik yang belum diselesaikan. Seringkali kedua bentuk itu dianggap identik dan karena itu tidak diberikan pembahasan secara terpisah.”⁴²⁴ Padahal, bentuk pemerintahan dan bentuk negara memiliki pengertian yang berbeda. Sri Soemantri secara tegas membedakan bentuk pemerintahan dengan bentuk negara ketika mengemukakan ulasan sebagai berikut “Dalam kepustakaan Indonesia dikenal adanya dua istilah yang berbeda maknanya. Kedua istilah tersebut adalah bentuk pemerintah dan bentuk negara.”⁴²⁵ Perbedaan bentuk negara dengan bentuk pemerintahan

⁴²³Padmo Wahyono, *op. cit.*, hlm. 127.

⁴²⁴F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik, op. cit.*, hlm. 183.

tidak dipahami semua orang. Padahal, seperti dikemukakan Sri Soemantri, kedua istilah memiliki perbedaan yang bersifat prinsipil.

Kesimpangsiuran dan kekeliruan dalam memahami perbedaan bentuk pemerintahan dengan bentuk negara menimbulkan perbedaan pendapat di antara para pakar. Sebagai akibatnya, para pakar kenegaraan terbagi menjadi 2 (dua) kelompok yang berbeda pendapat. I Dewa Gede Atmadja mengemukakan komentar mengenai perbedaan pendapat para pakar tersebut sebagai berikut “Dalam kepustakaan terdapat perbedaan pendapat di kalangan para sarjana Ilmu negara maupun sarjana Ilmu Politik tentang “bentuk negara” dengan “bentuk pemerintahan” Diantaranya ada yang menyamakan istilah antara “bentuk negara” dan “pemerintahan”; ada pula yang membedakannya.”⁴²⁶

Kelompok pertama menganggap tidak ada perbedaan bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Pakar yang memandang “bentuk negara” sama dengan atau tidak memiliki perbedaan dari “bentuk pemerintahan” antara lain adalah Garner, Gilchrist, Mac Iver dan Kranenburg.⁴²⁷ Kelompok kedua beranggapan bahwa bentuk negara berbeda dari bentuk pemerintahan. Para sarjana yang berpandangan demikian antara lain adalah Jellinek, Djokosoetono, Sri Soemantri, Moh. Kusnardi, Bintan R Saragih, Bagir Manan, Joeniarto, Ramdlon Naning dan sebagainya. Alasan yang dikemukakan yaitu bahwa bentuk negara merupakan tinjauan dari sosiologis sedangkan bentuk pemerintahan tinjauan yuridis.

⁴²⁵Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945* dalam Padmo Wahyono “*Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*,” (Jakarta, 1984), hlm. 39.

⁴²⁶I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm. 123.

⁴²⁷*Ibid.*

Menurut penulis, perbedaan pendapat terjadi semata-mata karena perbedaan titik berdiri dalam mengkaji negara. Dalam dunia akademik, objek kajian dapat dikaji dari 2 (dua) titik berdiri yakni titik berdiri internal dan eksternal. Prinsip ini berlaku dalam Ilmu Negara. Ilmu Negara mengkaji negara dari 2 (dua) macam titik berdiri yakni titik berdiri internal dan eksternal. Titik berdiri yang berbeda menghasilkan sudut pandang (perspektif) yang berbeda dan sudut pandang yang berbeda membuat hasil yang diperoleh juga berbeda.

Jika negara dipandang dari titik berdiri eksternal mengandung arti negara dipandang dari luar. Peneliti mengambil jarak dengan negara sebagai objek sehingga peneliti bukan bagian dari negara. Jika negara dipandang dari luar, bagian negara yang tampak adalah struktur negara atau bagian luar negara. Bentuk luar dari negara disebut bentuk negara. I Dewa Gede Atmadja dengan pandangan yang kurang lebih sama dengan penulis mengemukakan sebagai berikut “Perbedaan antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan adalah: Bentuk Negara mengenai negara secara kesatuan (*Ganziiit*) atau negara dilihat dari luar. Atau dapat dilukiskan juga bentuk negara menggambarkan dasar negara, susunan negara.”⁴²⁸

Jika negara dipandang dari titik berdiri internal, hal itu berarti mengkaji negara dari bagian dalam. Dalam hal ini, peneliti merupakan bagian dari negara. Jika negara dikaji dari dalam, keutuhan atau kebulatan negara sebagai suatu kesatuan tidak tampak karena yang tampak adalah bagian-bagiandalam dari negara. Bagian-bagian dalam dari negara mencerminkan suatu struktur negara yang menggambarkan bentuk pemerintahan. Dengan perkataan lain, jika negara dipandang dari dalam yang tampak

⁴²⁸I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm. 124.

adalah bagian-bagian dalam dari negara yang saling berkaitan dan membentuk suatu struktur tertentu. Struktur yang dibentuk bagian-bagian dalam dari negara disebut bentuk pemerintahan. Dengan demikian, bentuk pemerintahan berkenaan dengan struktur bagian dalam dari negara. Dalam konteks yang diuraikan di atas, I Dewa Gede Atmadja selanjutnya mengemukakan sebagai berikut “Bentuk pemerintahan, mengenai struktur negara atau mengenai *staats instellingen*. Jadi, negara dilihat dari dalam, misalnya bagaimana hubungan antara Presiden/atau pemerintah dengan DPR. Bentuk pemerintahan melukiskan bekerjanya organ (lembaga-lembaga negara) sejauh mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku.”⁴²⁹ Pembahasan tentang bentuk pemerintahan ini merupakan kajian dari sudut pandang yuridis.⁴³⁰

Perbedaan pendapat mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan terus terjadi jika titik tolak berbeda. Perbedaan tersebut tidak perlu dianggap masalah sepanjang konsekuensi perbedaan titik berdiri dan sudut pandang dapat dipahami. Perbedaan sudut pandang dalam mengkaji negara tidak perlu dibicarakan lebih lanjut. Hal penting yang adalah setiap kali membicarakan topik bentuk-bentuk pemerintahan sebaiknya dibicarakan lebih dahulu pengertian bentuk pemerintahan supaya tidak timbul salah paham dengan bentuk-bentuk negara. Sebab, pengertian konseptual tentang bentuk pemerintahan yang menjadi titik tolak dalam melakukan penggolongan bentuk-bentuk pemerintahan.

Apa yang dimaksud dengan bentuk pemerintahan? Secara singkat, Sri Soemantri mengemukakan pandangan mengenai bentuk pemerintahan sebagai berikut “. . . bentuk

⁴²⁹*Ibid.*

⁴³⁰Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta, 1987), hlm.41.

pemerintah berkenaan dengan pemerintah, sedangkan bentuk negara berkenaan dengan negara.”⁴³¹Dalam pendapat di atas tidak ada penjelasan mengenai pengertian bentuk pemerintahan sehingga pengertian bentuk pemerintahan (bentuk pemerintah) belum jelas. Meski demikian dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa bentuk pemerintah selalu berkaitan hanya dengan bagian tertentu dari negara sesuai dengan pengertian istilah pemerintah yang menunjuk pada lembaga-lembaga atau organ-organ negara tertentu. Di lain pihak, pembicaraan tentang bentuk negara selalu berkaitan dengan negara sebagai suatu kesatuan sesuai dengan pengertian istilah negara yang menggambarkan kesatuan. Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan pendapat tentang bentuk pemerintahan yang lebih jelas sebagai berikut “Bentuk pemerintahan adalah suatu sistem yang berlaku dalam mengatur alat-alat perlengkapan negara dan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara itu.”⁴³²

Apa yang dimaksud dengan sistem yang berlaku dalam mengatur alat-alat perlengkapan negara dan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara satu sama lain seperti di atas? Sistem yang mengatur alat-alat perlengkapan negara dan hubungan di antara alat-alat perlengkapan negara adalah sistem yang mengatur fungsi, tugas dan wewenang masing-masing alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara. Oleh karena itu, sistem yang dimaksud adalah sarana yang dipakai untuk mendistribusikan kekuasaan negara pada masing-masing alat-alat perlengkapan negara dan sekaligus mengatur hubungan alat-alat perlengkapan negara.

⁴³¹Sri Soemantri, 'Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945' dalam Padmo Wahyono, *op. cit.*, hlm. 39.

⁴³²Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 157.

Pendistribusian kekuasaan negara dengan berpedoman pada sistem tertentu seperti di atas mencerminkan ciri-ciri khusus pola hubungan alat-alat perlengkapan negara dan sekaligus mencerminkan ciri-ciri khusus sistem hubungan tersebut. Ciri-ciri khusus yang melekat pada pola hubungan alat-alat perlengkapan negara menjadi patokan menentukan bentuk pemerintahan. Dengan perkataan lain, sistem yang dipakai untuk pendistribusian kekuasaan kepada alat-alat perlengkapan negara menentukan bentuk pemerintahan. Hendra Nurtjahyo mengemukakan pendapat tentang bentuk pemerintahan secara singkat sebagai berikut “. . . bentuk pemerintahan” menggambarkan struktur organisasi yang dipilih dalam menjalankan negara.”⁴³³ Sistem pendistribusian kekuasaan negara kepada alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang dipergunakan secara lazim diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Oleh karena itu, dari konstitusi atau undang-undang dasar dapat diketahui sistem pendistribusian kekuasaan negara yang bersangkutan. Secara lazim pula bahwa dalam konstitusi atau undang-undang dasar, kekuasaan negara dibagi habis di antara alat-alat perlengkapan negara dan atau lembaga-lembaga negara.

Suprastruktur organisasi negara pada dasarnya dibangun dengan bertitik tolak dari 2 (dua) macam pertimbangan atau yaitu ukuran teknis atau politis.⁴³⁴ Perbedaan dasar pertimbangan menghasilkan prinsip (pokok-pokok pendirian) yang berbeda berkenaan dengan penataan suprastruktur organisasi negara. Prinsip-prinsip yang berbeda menghasilkan sistem pendistribusian kekuasaan lembaga-lembaga negara juga berbeda. Pada akhirnya, perbedaan-perbedaan tersebut menghasilkan corak suprastruktur

⁴³³ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 40.

⁴³⁴ Usep Ranawijaya, *op. cit.*, hlm. 223.

organisasi negara yang berbeda. Dengan perkataan lain, struktur organisasi yang dibentuk atas dasar pertimbangan teknis menghasilkan perbedaan prinsip, struktur dan ciri-ciri suprastruktur organisasi negara yang dibentuk atas dasar pertimbangan politis. Ciri-ciri struktur organisasi negara yang berbeda yang menentukan bentuk pemerintahan. Namun, dasar pertimbangan membentuk struktur organisasi adalah tujuan negara. Oleh karena itu, sebelum menata struktur organisasi negara lebih dahulu ditetapkan sifat tujuan negara yang hendak dicapai teknis atau politis.

Ukuran teknis dalam penataan struktur organisasi negara berkaitan dengan 2 (dua) macam hal. *Pertama*, cara pembagian tugas lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara supaya semua tugas dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sehingga dapat dicapai tujuan negara secara optimal. *Kedua*, koordinasi semua kegiatan yang dilakukan organ-organ negara untuk menjamin keutuhan dan keserasian upaya-upaya pencapaian tujuan negara.

Pengaturan susunan organisasi negara dengan dasar pertimbangan politis dipengaruhi oleh tujuan politik yang hendak dicapai yakni (a) untuk membentuk struktur organisasi yang menjauhkan rakyat dalam urusan penyelenggaraan negara atau (b) untuk melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, pengaturan susunan organisasi negara dengan dasar pertimbangan politik melahirkan 2 (dua) macam kecenderungan struktur organisasi negara yakni memiliki ciri-ciri (a) otokratis dan (b) demokratis.

Dalam struktur organisasi negara yang otokratis, susunan organisasi negara ditata supaya kekuasaan politik berpusat pada satu orang atau beberapa orang.⁴³⁵ Sebagai

⁴³⁵*Ibid.*

akibatnya, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara adalah sangat minimum. Dengan perkataan lain, karakter otokratis terdapat dalam struktur organisasi negara dengan sistem pemusatan kekuasaan. Dalam hubungan dengan karakteristik yang melekat pada struktur organisasi negara, Usep Ranawijaya mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Dalam sistem otokrasi klasik kekuasaan perundangan bersatu dengan kekuasaan pemerintahan yang meliputi juga kekuasaan peradilan di tangan satu jabatan seperti raja, diktator dan sebagainya. Dalam sistem otokrasi moderen, kekuasaan perundangan dipisahkan dari kekuasaan pemerintahan dan peradilan untuk dijalankan oleh suatu jabatan khusus. Akan tetapi, walaupun demikian, dalam praktiknya jabatan khusus perundangan itu hanya menerima dan menjalankan perintah dari pemegang jabatan eksekutif yang memonopoli kekuasaan negara melalui sistem satu partai, juncta dan sebagainya.”⁴³⁶

Dalam struktur organisasi negara yang demokratis terdapat pemencaran kekuasaan atau desentralisasi kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Pemencaran kekuasaan negara tersebut dapat dilakukan dengan berpedoman pada 2 (dua) macam sistem pemencaran kekuasaan yaitu (a) sistem pemisahan kekuasaan atau (b) sistem pembagian kekuasaan.

Sistem pemisahan kekuasaan adalah sistem pemencaran kekuasaan yang bersifat fungsional karena pemencaran kekuasaan dilakukan kepada lembaga-lembaga negara menurut fungsi-fungsi tertentu. Dalam sistem pemisahan kekuasaan, pemencaran kekuasaan bersifat horizontal karena masing-masing lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara berkedudukan sederajat tetapi berbeda dalam fungsinya. Sistem pemisahan kekuasaan bertujuan untuk menjamin kemerdekaan politik rakyat supaya dapat menjalankan kedaulatannya.⁴³⁷ Sebagai contoh, struktur organisasi negara Amerika

⁴³⁶*Ibid.*

Serikat dibangun berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan yang sudah dimodifikasi yang disebut *check and balances system* (*sistem yang saling mengawasi dan mengimbangi*).

Sistem pemisahan kekuasaan merupakan salah satu metode yang efektif untuk mencegah sentralisasi kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan perlu dicegah karena dikhawatirkan membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan yang berakibat terhadap hak-hak politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan politik. Pemusatan kekuasaan cenderung mengarah pada kekuasaan mutlak dan kekuasaan tersebut membuka kemungkinan kesewenang-wenangan. Dengan perkataan lain, sistem pemisahan kekuasaan berkiblat pada kepentingan perlindungan hak-hak individu dengan cara mencegah kekuasaan penguasa yang bersifat mutlak.

Sistem pembagian kekuasaan adalah pemencaran kekuasaan dari instansi atau organ negara yang lebih tinggi kepada instansi atau organ negara yang lebih rendah. Dengan demikian, karakteristik sistem pembagian kekuasaan adalah pemencaran kekuasaan yang vertikal. Sebagai contoh, dalam bentuk negara kesatuan, segenap kekuasaan negara diserahkan kepada pemerintah pusat. Kekuasaan itu kemudian dibagi-bagi kepada unit-unit negara yang lebih kecil berdasarkan asas kewilayahan sehingga menghasilkan daerah-daerah otonom.

2. Macam-macam Bentuk Pemerintahan

Jika berpedoman pada uraian di atas, kesimpulan yang dapat dikemukakan mengenai bentuk-bentuk pemerintahan adalah sebagai berikut. Pada prinsipnya, sistem pendistribusian kekuasaan negara kepada segenap organ-organ negara menentukan bentuk pemerintahan. Jika sistem pendistribusian kekuasaan negara bersifat sentralistik,

⁴³⁷*Ibid.*

bentuk pemerintahan yang dihasilkan adalah monarki. Jika sistem pendistribusian kekuasaan negara bersifat desentralistik yakni sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, bentuk pemerintahan yang dihasilkan adalah republik. Dengan perkataan lain, pada masa sekarang, ada 2 (dua) macam bentuk pemerintahan yang dikenal yakni (a) monarki dan (b) republik.

Penggolongan bentuk pemerintahan menjadi bahan perdebatan di antara para pakar. Ada yang beranggapan bentuk pemerintahan tidak hanya monarkhi dan republik tetapi meliputi monarki, aristokrasi dan demokrasi.⁴³⁸ Dalam konteks perdebatan tersebut, penulis berpedoman pada pendapat Sri Soemantri yang mengemukakan bahwa monarkiserta republik sebagai bentuk pemerintahan.⁴³⁹ Bagir Manan juga mengemukakan sebagai berikut “Bentuk pemerintahan republik lazim disandingkan dengan bentuk pemerintahan kerajaan atau monarki.”⁴⁴⁰ Penggolongan bentuk pemerintahan monarkhi dan republik juga dikemukakan Joeniarto dengan cara yang berbeda pula yakni sebagai berikut “Hendaknya kita pergunakan pengertian monarki dalam pengertian yang dilawankan dengan republik.”⁴⁴¹

Kedua bentuk pemerintahan di atas memiliki ciri-ciri tertentu yang membuat kedua bentuk pemerintahan dapat dibedakan berdasarkan ciri-ciri tersebut. Perbedaan ciri-ciri kedua bentuk pemerintahan berkaitan dengan (a) corak suprastruktur organisasi negara, (b) system pengisian jabatan kepala negara dan (c) sistem pembatasan masa

⁴³⁸I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm.124 dan seterusnya.

⁴³⁹Sri Soemantri dalam Padmo Wahyono “*Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*,” *op. cit.*, hlm. 40.

⁴⁴⁰Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta, 1999), hlm. 2.

⁴⁴¹Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara* (Jakarta, 1984), hlm. 21.

jabatan kepala negara. Perbedaan ciri-ciri kedua bentuk pemerintahan diuraikan dalam paparan di bawah ini.

B. Bentuk Pemerintahan Monarkhi

1. Ciri-ciri Bentuk Pemerintahan Monarkhi

Apa yang dimaksud dengan monarki sebagai bentuk pemerintahan? Apa ciri-ciri bentuk pemerintahan monarki? Bagaimana cara yang ditempuh dalam mengorganisir kekuasaan negara dan menata struktur organisasi negara monarki? Untuk menjawab pertanyaan di atas lebih dahulu perlu dipahami pengertian monarki.

Secara etimologi, istilah monarkhi berasal dari kata *monos* = satu dan *arkhein* = memerintah.⁴⁴² Dengan demikian, secara harfiah, monarki dapat diartikan sebagai pemerintahan yang diselenggarakan oleh seorang penguasa. Dalam pengertian sebagaimana dikemukakan di atas, monarki mengandung arti bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan, segenap kekuasaan negara disentralisir (dipusatkan) di tangan penguasa sehingga kekuasaan penguasa bersifat mutlak. Doktrin yang melandasi kekuasaan raja yang bersifat mutlak adalah doktrin yang bersifat teokratis yakni doktrin kedaulatan Tuhan. Sesuai dengan doktrin tersebut, raja yang bertahta dianggap sebagai wakil Tuhan. Raja memiliki hak untuk bertahta karena kehendak Tuhan (*The Divine Rights of the King*).

Jika bertitik tolak dari uraian di atas, ciri-ciri bentuk pemerintahan monarki adalah sebagai berikut. Ciri pertama monarki adalah penyelenggaraan negara oleh satu orang penguasa yakni raja. Raja memegang kekuasaan secara terpusat dan bersifat mutlak karena dianggap sebagai wakil Tuhan. Sebagai wakil Tuhan, raja memperoleh hak untuk

⁴⁴²*Ibid.*, hlm. 19.

bertahta karena kehendak Tuhan. Menurut Franz Magnis Suseno, doktrin ketuhanan merupakan legitimasi kekuasaan raja yang bersifat teokratis.⁴⁴³ Dengan kekuasaan yang bersifat mutlak, kehendak raja tidak dapat dibedakan dari kehendak negara. Kehendak raja dianggap sama dengan atau adalah kehendak negara. Akhirnya, semakin sulit untuk membedakan raja dengan negara. Lama kelamaan, raja sebagai penguasa (kepala negara) dianggap identik atau sama dengan negara. Sebagai contoh, Raja Perancis, Louis XIV pernah menyatakan “*L’etat c’est moi (Negara adalah saya)*.”⁴⁴⁴

Seiring dengan perkembangan waktu, istilah monarki dianggap sama dengan pengertian kerajaan sehingga monarki dianggap sama dengan kerajaan. Perkembangan makna pengertian istilah monarki berlangsung secara bertahap. Joeniarto mengemukakan sebagai berikut:

“Lambat laun perkataan *monarch* menjadi kata sebutan, kata sebutan untuk menunjukkan seorang yang memegang kekuasaan tunggal. Karena lazimnya yang berkuasa tunggal ini adalah raja, lama kelamaan perkataan *monarch* ini menjadi jumbuh (menjadi sama) dengan perkataan raja, sehingga lambat laun timbul kejumbuhan pula daripada perkataan *monarch* dan kerajaan.”⁴⁴⁵

Kekuasaan negara yang dipusatkan di tangan raja menghasilkan struktur organisasi negara yang sentralistik. Sistem ini menghasilkan watak pemerintahan yang otokratis.⁴⁴⁶ Dalam monarki, pengisian pejabat-pejabat negara termasuk raja bersifat otokratis. Kepala negara ditetapkan oleh sekelompok orang. Sistem pengisian jabatan seperti ini disebut sistem pengisian jabatan otokratis. Maurice Duverger mengemukakan

⁴⁴³Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Kenegaraan Modern*. op. cit., hlm. 55.

⁴⁴⁴Hendra Nurtjaya, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta, 2006), hlm. 32.

⁴⁴⁵*Ibid.*

⁴⁴⁶ Usep Ranawijaya, op. cit., hlm. 223.

bahwa dalam sistem yang bersifat otokratis, pemilihan pejabat-pejabat negara dijauhkan dari rakyat karena pemerintah mengambil anggota-anggotanya dari lingkungan sendiri.⁴⁴⁷Dengan perkataan lain, dalam bentuk pemerintahan monarki, kepala negara tidak berasal dari atau dipilih oleh rakyat melainkan diwariskan secara turun-temurun dari raja kepada penggantinya yang berasal dari lingkungan keluarganya. Joeniarto mengemukakan sebagai berikut “Jika kepala negaranya ditunjuk (pengangkatannya) berdasarkan keturunan atau pewarisan dari raja yang sebelumnya maka negaranya berbentuk monarchi.”⁴⁴⁸

Pengangkatan atau penunjukan kepala negara berdasarkan keturunan dapat dipandang sebagai ciri kedua bentuk pemerintahan monarki. Sistem pengangkatan raja sebagai kepala negara mengandung arti bahwa rakyat tidak memiliki kekuasaan dalam urusan menentukan kepala negara. Rakyat dijauhkan dari urusan penetapan pejabat-pejabat negaraterutama penetapan raja. Sebagai konsekuensinya, rakyat tidak memiliki hak hukum atau hak moral meminta pertanggungjawaban raja sebagai penyelenggara negara. Dalam Etika Politik Moderen, penguasa memiliki tanggung jawab sosial terhadap rakyat.⁴⁴⁹ Sistem pewarisan sebagai metode pengisian jabatan kepala negara ataupun pejabat-pejabat negara dalam monarki merupakan konsekuensi dari doktrin kedaulatan Tuhan.

Sistem pewarisan sebagai mekanisme pengisian jabatan kepala negara dalam suatu bentuk pemerintahan monarki berkaitan dengan masa jabatan kepala negara. Dalam

⁴⁴⁷Maurice Duverger, *Les Rigimes Politiques atau Teori dan Praktek Tata Negara* (terj. Suwirjadi), (Jakarta, 1951), hlm. 13.

⁴⁴⁸Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, *op. cit.*

⁴⁴⁹Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, *op. cit.*, hlm. 325 dan seterusnya.

monarki, masa jabatan kepala negara tidak dibatasi oleh tenggang waktu. Seorang raja dapat memerintah seumur hidup sepanjang masih mampu. Dasar pembatasan masa jabatan raja yang tidak dibatasi oleh waktu dapat ditelusuri sampai pada doktrin kedaulatan Tuhan seperti sudah dikemukakan di atas. Masa jabatan kepala negara yang tidak dibatasi oleh waktu dapat dipandang sebagai ciri ketiga bentuk pemerintahan monarki.

Pengertian istilah monarki secara harfiah lebih cocok untuk konteks masa lalu. Pada zaman sekarang, pengertian istilah monarki tidak tepat jika dipahami secara harfiah. Dalam kenyataan, penguasa tunggal tidak terdapat dalam negara monarki moderen. Joeniarto mengemukakan sebagai berikut “Kalau monarkhi dahulu dipergunakan untuk menyebut bentuk negara di mana yang memegang pemerintahan adalah seorang penguasa yang tunggal, maka di dalam kenyataannya sekarang ini tidak lagi dipergunakan dalam pengertian yang demikian itu.”⁴⁵⁰ Negara-negara monarki parlementer Inggris dan Belanda tidak mengenal sistem sentralisasi kekuasaan di tangan raja. Bahkan, di Inggris dan Belanda, raja sama sekali tidak memegang kekuasaan karena kekuasaan politik berada di tangan Parlemen.

Secara historis, bentuk pemerintahan monarki yang dikenal dalam sejarah dan praktik penyelenggaraan negara dibagi dalam 3 (tiga) bentuk yaitu (a) monarki absolut, (b) monarki konstitusional dan (c) monarki parlementer.⁴⁵¹ Masing-masing bentuk monarki memiliki ciri khusus jika ditinjau dari sudut pandang cara pengorganisasian kekuasaan negara. Ketiga bentuk monarki akan diuraikan secara kronologis supaya dapat diketahui perbedaannya. Dalam hal ini, titik tolak dalam menguraikan perbedaan bentuk-

⁴⁵⁰*Ibid.*

⁴⁵¹Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 50.

bentuk monarki adalah cara masing-masing monarki mengorganisasikan kekuasaan negara.

Dalam monarki absolut segenap kekuasaan negara dipusatkan di tangan satu orang. Bentuk ini merupakan bentuk awal monarki dan bentuk paling sesuai dengan pengertian harfiah monarki. Raja adalah penguasa tunggal karena segenap kekuasaan berada ditangannya. Pemisahan fungsi seperti diajarkan John Locke atau Montesquieu belum dikenal. Dalam monarki absolut kekuasaan raja bersifat absolut. Ramdlon Naning mengemukakan sebagai berikut “Kekuasaan dan wewenang raja atau kaisar atau syah yang mengepalai negara itu bersifat tidak terbatas atau mutlak. Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan *tanpa reserve*.”⁴⁵²

Monarki absolut terjadi di Eropa Barat pada Abad Pertengahan. Utrecht mengemukakan sebagai berikut “Pada Djaman Pertengahan (abad ke-4 sampai abad ke-5) yaitu sebelum lahirnya negara moderen, maka di Eropa Barat seluruh pemerintahan dalam arti kata luas disentralisasi (dipusatkan) dalam satu tangan yaitu dalam tangan radja”⁴⁵³ Selanjutnya, Utrecht menguraikan gambaran monarki absolut sebagai berikut “Djadi, pada waktu itu radja serentak (*tegelijkkerteid*) menjadi pembuat peraturan, pengeksekusi (menjalankan dan mempertahankan peraturan) serta hakim (mengadili dalam perselisihan).”⁴⁵⁴ Bentuk pemerintahan monarki absolut dilandasi doktrin *Hak Suci Raja (The Divine Right of Kings)*.⁴⁵⁵ Menurut doktrin ini raja memiliki

⁴⁵²*Ibid.*

⁴⁵³Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Bandung, 1960), hlm. 12.

⁴⁵⁴*Ibid.*

⁴⁵⁵ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 55.

hak-hak istimewa atas tahta kerajaan karena kehendak Tuhan sehingga hanya raja dan keluarganya yang boleh duduk di atas tahta kerajaan.

Sifat mutlak kekuasaan raja dalam monarki absolut secara perlahan mencair karena perkembangan zaman. Secara bertahap, ruang lingkup kekuasaan raja semakin menyempit karena berbagai fungsikeneagaan melepaskan diri dari kekuasaan raja. Cabang kekuasaan negara yang pertama memisahkan diri dari kekuasaan raja dan menjadi kekuasaan yang mandiri adalah kekuasaan kehakiman atau kekuasaan peradilan.

Utrecht misalnya mengemukakan sebagai berikut:

“Tetapi lama kelamaan - - - dengan dilahirnya negara modern - - - diadakan desentralisasi, kekuasaan kehakimanlah yang mula-mula yaitu kira-kira akhir Jaman Pertengahan, pada jaman *renaissance* diambil dari kekuasaan pusat (sentral) yang dipegang raja, selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatskundig organ*) yang berdiri sendiri dan yang tidak dapat dipengaruhi raja tersebut, yaitu kepada badan pengadilan.”⁴⁵⁶

Alasan pemisahan kekuasaan kehakiman (kekuasaan peradilan) dari tangan raja mudah dipahami. Urusan kehakiman (peradilan) berkaitan dengan urusan persengketaan (perselisihan). Persengketaan selalu berkaitan dengan peraturan (hukum). Untuk menyelesaikan sengketa, raja harus memiliki pengetahuan hukum. Namun, raja tidak selalu menguasai peraturan atau hukum. Oleh karena itu, raja menyerahkan urusan hukum kepada orang atau lembaga tertentu yang secara khusus menangani urusan persengketaan hukum. Lembaga yang bertugas menangani masalah hukum tersebut adalah lembaga peradilan.

Dari segi doktrin, ajaran yang melandasi pendobrakan terhadap kekuasaan raja yang mutlak yang melahirkan ajaran pemencaran kekuasaan adalah doktrin perjanjian masyarakat (perjanjian sosial). Doktrin ini diajarkan John Locke (1632-1704) dan

⁴⁵⁶*Ibid.*

Montesquieu (1689-1755). Miriam Budiardjo mengemukakan sebagai berikut “Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract*(kontrak sosial).”⁴⁵⁷ Dalam teori ini antara lain dikemukakan bahwa rakyat memiliki hak-hak politik seperti hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak untuk mempunyai hak milik (*life, liberty and property*). Hak-hak itu harus dihormati oleh penguasa (raja). Dengan cara penguraian yang berbeda, Joeniarto mengemukakan komentar sebagai berikut:

”Sementara itu sejalan dengan perkembangan jaman pada waktu semakin merosotnya kekuasaan raja dan semakin bertambah kesadaran rakyat akan hak-haknya baik dengan jalan damai atau dengan jalan kekerasan di samping raja yang pada mulanya berkuasa tunggal itu tumbuh lembaga-lembaga baru yang mempunyai kekuasaan di dalam lapangan-lapangan tertentu misalnya badan perwakilan rakyat, dengan menteri, badan pengadilan dan lain-lain lagi.”⁴⁵⁸

Cara terbaik untuk melindungi hak-hak politik rakyat adalah membatasi kekuasaan penguasa. Untuk itu, konstitusi perlu ada dalam suatu negara. Undang-undang dasar atau konstitusi memberikan jaminan terhadap hak-hak rakyat supaya penguasa mengakui dan menghormati serta tidak melanggar hak-hak politik rakyat dalam konstitusi. Pemikiran seperti ini melahirkan prinsip penyelenggaraan negara konstitusional.⁴⁵⁹ Dengan demikian, kekuasaan raja menjadi semakin terbatas karena dibatasi oleh undang-undang dasar atau konstitusi.

Dalam monarki konstitusional, raja masih memiliki kekuasaan dalam urusan penyelenggaraan negara meskipun sudah ditentukan batas-batasnya dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Bentuk pemerintahan monarki dengan kekuasaan raja yang dibatasi

⁴⁵⁷*Ibid.*

⁴⁵⁸Joeniarto, *op. cit.*, hlm. 20.

⁴⁵⁹ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi, op. cit.*, 42.

oleh konstitusi atau undang-undang dasar disebut monarki konstitusional. Ramdlon Naning mengemukakan komentar tentang monarki konstitusional sebagai berikut “Monarki ini dibatasi oleh suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Raja tidak dapat berbuat dengan sewenang-wenang, ia tidak dapat bertindak selain atas dasar konstitusi tersebut.”⁴⁶⁰

Seiring dengan gagasan pembatasan kekuasaan oleh konstitusi atau undang-undang dasar lahir gagasan pemencaran kekuasaan negara (desentralisasi kekuasaan negara). Kekuasaan negara dianggap perlu dipencarkan supaya tidak menumpuk di tangan raja. Dalam konteks pemencaran kekuasaan raja dalam monarki konstitusional, Utrecht berkomentar sebagai berikut “Tetapi pada abad ke-17 dan abad ke-18 timbul aliran-aliran yang mengemukakan bahwa dari tangan raja harus diambil kekuasaan membuat peraturan dan selanjutnya kekuasaan itu harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan berdiri tersendiri dan yang tidak dapat dipengaruhi raja yaitu kepada dewan perwakilan rakyat.”⁴⁶¹ Hal ini merupakan tahap kedua proses pemencaran kekuasaan negara dari tangan raja setelah pemisahan kekuasaan kehakiman (kekuasaan peradilan) yang sudah dikemukakan. Jika berpedoman kepada uraian di atas, kesimpulan yang dapat ditarik yaitu bahwa pemisahan kekuasaan legislatif atau kekuasaan untuk membentuk undang-undang dari tangan raja merupakan tahap kedua pemisahan kekuasaan negara dari tangan raja.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 50.

⁴⁶¹ Utrecht, *op. cit.*, hlm. 14.

⁴⁶² Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government atau Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial* (Disadur oleh Ibrahim dkk.) (Jakarta, 1995), hlm. 36. Lihat pula, Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi, op. cit.*, hlm. 52.

Bentuk monarki yang ketiga adalah monarki parlementer. Dalam monarki parlementer, raja tidak memegang kekuasaan. Kekuasaan raja diambil alih Parlemen. Raja tidak memiliki kekuasaan politik sehingga raja tidak terlibat dalam penyelenggaraan negara. Raja adalah simbol persatuan bangsa dan negara. Kedudukan raja sebagai simbol persatuan tidak dapat diganggu gugat. Di samping itu, raja tidak perlu bertanggung jawab kepada siapapun karena tidak ada kekuasaan yang harus dipertanggungjawabkan. Doktrin seperti ini didasari oleh asas *The King Can Do No Wrong* (Raja tidak dapat berbuat salah).

Kekuasaan eksekutif yang semula di tangan raja beralih ke Kabinet. Pada zaman sekarang, hampir dalam semua negara monarki parlementer, raja sama sekali tidak memiliki kekuasaan eksekutif. Arend Lijphart misalnya mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Di sejumlah monarki parlementer seperti Inggris, Belgia dan Swedia, pada praktiknya, raja tidak lagi menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan diserahkan kepada para menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen.”⁴⁶³

Kabinet adalah lembaga negara kolektif yang dipimpin Perdana Menteri. Kewenangan Kabinet adalah kewenangan eksekutif. Kabinet tunduk dan bertanggung jawab kepada Parlemen baik secara perorangan maupun secara kolektif. Ramdlon Naning mengemukakan bahwa monarki parlementer “Ialah suatu monarchie di mana terdapat suatu dewan perwakilan rakyat atau parlemen, di mana para menteri baik

⁴⁶³ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 37.

secara perseorangan maupun secara keseluruhan harus bertanggung jawab kepada parlemen tersebut.”⁴⁶⁴

Dalam monarki parlementer, kekuasaan politik di tangan parlemen. Parlemen memegang kekuasaan penuh karena berkedudukan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan rakyat, parlemen mengangkat Kabinet. Parlemen dapat memberhentikan (membubarkan) Kabinet sewaktu-waktu. Kabinet tidak memiliki masa jabatan yang pasti atau masa jabatan tertentu (*unfixed executive system*). Dalam monarki parlementer, Parlemen memiliki kekuasaannya sangat besar. Bahkan, konstitusi tidak dapat membatasi kekuasaan Parlemen. Parlemen adalah fokus dari kekuasaan dalam sistem politik monarki parlementer.⁴⁶⁵

C. Bentuk Pemerintahan Republik

1. Istilah, Pengertian dan Sifat Hakikat Republik

Bentuk pemerintahan yang kedua adalah republik. Bentuk pemerintahan Republik sudah dikenal sejak zaman Yunani Klasik. Negara-negara kota Yunani Kuno seperti Athena dan Sparta adalah negara kota yang berbentuk republik.⁴⁶⁶ Akan tetapi, istilah Republik sebagai suatu bentuk pemerintahan tidak dikenal dalam kepustakaan Filsafat Politik Yunani. Dengan perkataan lain, meskipun dalam kenyataan negara kota Athena dan Sparta adalah republik tetapi istilah republik sebagai bentuk pemerintahan belum dikenal bangsa Yunani Kuno. Bagir Manan misalnya mengemukakan komentar sebagai

⁴⁶⁴ Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 51.

⁴⁶⁵ Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 41.

⁴⁶⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, op. cit.*, hlm. 4.

berikut “Meskipun secara konseptual pemerintahan Yunani klasik berbentuk Republik, nama Republik itu sendiri tidak dikenal, meskipun karya Plato “Politeia” disalin dengan nama Republik.”⁴⁶⁷

Istilah republik sebagai bentuk pemerintahan mulai dikenal pada zaman Romawi Kuno. Makna istilah republik sebagai konsepsi bentuk pemerintahan tidak mudah dijelaskan. Namun, untuk memahami makna istilah republik, salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan metode pendekatan etimologi atau metode pendekatan dari sudut asal-usul istilah republik.

Secara etimologi, istilah republik berasal dari bahasa Latin *respublica*.⁴⁶⁸ *Res* = milik atau kepunyaan dan *publica* = umum (orang banyak). Jika bertitik tolak dari metode pendekatan etimologi (asal-usul istilah republik) dapat dibentuk pengertian harfiah republik sebagai segala sesuatu yang menjadi milik atau kepunyaan orang banyak (umum). Senada dengan pengertian di atas, Bagir Manan mengemukakan bahwa istilah republik yang berasal dari peradaban Romawi yang dalam bahasa Latin disebut “*respublica*” dapat dipahami dalam pengertian sebagai segala sesuatu yang berkenaan dengan (kepentingan) umum (rakyat).⁴⁶⁹

Dalam makna seperti di atas, istilah republik dapat dikaitkan dengan konteks ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara. Jika dikaitkan dengan konteks kenegaraan dan penyelenggaraan negara, republik adalah suatu bentuk pemerintahan. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, republik mengandung pengertian sebagai penyelenggaraan

⁴⁶⁷*Ibid.*, hlm. 5.

⁴⁶⁸Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi* (Bandung, 2012), hlm. 327.

⁴⁶⁹*Ibid.*

pemerintahan atau negara yang dilaksanakan oleh dan untuk kepentingan umum. Dalam pengertian yang sama meskipun dengan cara yang berbeda, Bagir Manan mengemukakan pengertian republik sebagai suatu bentuk pemerintahan dengan cara sebagai berikut “Secara asasi paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak).”⁴⁷⁰

Jika dalam suatu negara republik, pemerintahan diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum, hal itu berarti bahwa kepentingan umum menjadi pusat perhatian segenap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Dalam hal kepentingan umum menjadi pusat segenap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau negara berarti kepentingan umum atau kepentingan rakyat menjadi satu-satunya kepentingan yang harus dilayani dan diselenggarakan oleh segenap organ negara (penguasa). Kepentingan penguasa atau kelompok bukan kepentingan yang perlu dilayani negara republik.

Secara teoretis, sesungguhnya, penguasaan negara tidak boleh memiliki kepentingandalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Arief Budiman mengemukakan ulasan sebagai berikut “Secara teoretis, negara seharusnya berpihak kepada rakyat secara keseluruhan. negara seharusnya tidak berpihak kepada salah satu kelompok masyarakat.”⁴⁷¹ Sebagai konsekuensi makna republik yang mengandung semangat melayani kepentingan umum, Bagir Manan mengemukakan komentar sebagai berikut “Karena itu, institusi kenegaraan (*state institution*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan

⁴⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴⁷¹ Arief Budiman, *op. cit.*, hlm. 55.

umum.”⁴⁷²Dengan demikian, semua organ negara dalam negara republik bekerja dengan dilandasi oleh semangat untuk melayani kepentingan umum.

Kepentingan umum yang terkandung dalam makna istilah republik sesungguhnya merupakan suatu asas atau prinsip politik.⁴⁷³Sebagai asas atau prinsip politik,kepentingan umum merupakan suatu pokok pendirian yang sangat penting dalam konteks ketatanegaraan maupun penyelenggaraan negara.Dalam pokok pendirian kepentingan umum terkandung nilai-nilai ideal yang dicita-citakan untuk direalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.Nilai-nilai ideal tersebut adalah nilai-nilai fundamental (nilai-nilai dasar) tentang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang bersifat abstrak-umum dan mencakup ruang lingkup yang sangat luas.Dengan demikian, asas politik atau pokok pendirian kepentingan umum dengan sifat-hakikat seperti dikemukakan di atas berpengaruh besar terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara.

Sebagai pokok pendirian yang bersifat fundamental, abstrak dan umum, prinsip atau asas politik kepentingan umum kemudian dijabarkan secara lebih konkrit dalam segenap aspek kenegaraan dan penyelenggaraan negara supaya dapat direalisasikan dalam kenyataan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam rangka konkritisasi nilai-nilai dasar tersebut dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Bagaimana cara yang dapat ditempuh untuk menjabarkan pokok pendirian atau prinsip kepentingan umum secara konkrit dalam struktur ketatanegaraan dan praktik

⁴⁷²*Ibid.*

⁴⁷³Pengurus Senat dan Senat Universitas Gadjah Mada, *Pembahasan Ilmiah Mengenai Susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 26.

penyelenggaraan negara? Apa konsekuensi logis pokok pendirian atau prinsip kepentingan umum terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara? Apa ciri-ciri pokok republik sebagai suatu bentuk pemerintahan sehingga republik dapat dibedakan dari monarki? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut akan menghasilkan seperangkat ciri-ciri pokok bentuk pemerintahan republik.

Konkritisasi asas politik atau pokok pendirian kepentingan umum dalam bidang ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara bukan suatu hal yang mudah untuk dilakukan. Untuk melakukan hal itu perlu keahlian dan kemampuan untuk mengolah nilai-nilai filosofi yang abstrak. Penjabaran pokok pendirian atau prinsip kepentingan umum secara konkrit dalam bidang ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara pertama-tama dan terutama dituangkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Ketentuan-ketentuan konstitusi kemudian dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam kepentingan umum secara konkrit diwujudkan dalam struktur lembaga negara, hubungan organ-organ negara maupun susunan kelembagaan di sektor infrastruktur negara yang menjadi sarana keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara seperti sistem kepartaian, sistem pemilihan umum dan lain-lain. Dengan demikian, pokok pendirian kepentingan umum sebagai prinsip ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara mengandung konsekuensi yang sangat luas terhadap berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara. Dengan perkataan lain, prinsip atau pokok pendirian kepentingan umum yang terkandung dalam makna konsepsi republik berpengaruh terhadap segenap struktur ketatanegaraan, kelembagaan negara maupun mekanisme penyelenggaraan negara.

Penataan struktur lembaga negara, hubungan organ-organ negara maupun kelembagaan infrastruktur kenegaraan sebagai konkretisasi pokok pendirian kepentingan umum dilakukan dengan berdasarkan suatu sistem pengorganisasian kekuasaan negara yang sesuai dengan maksud dan tujuan untuk melayani kepentingan umum. Jika prinsip kepentingan umum direalisasikan dalam bidang ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara, menurut penulis ada 2 (dua) macam ciri pokok bentuk pemerintahan republik. Kedua ciri pokok republik tersebut dapat dianggap sebagai tolok ukur untuk membuat perbedaan bentuk pemerintahan republik dari monarki. Kedua ciri pokok bentuk pemerintahan republik yang dimaksud diuraikan di bawah ini.

Pertama, corak ketatanegaraan suatu negara yang berbentuk pemerintahan republik adalah demokratis. Dalam corak ketatanegaraan yang demokratis, kekuasaan negara tidak terpusat di satu tangan atau suatu lembaga tetapi tersebar kepada berbagai organ negara. Struktur kekuasaan negara yang bersifat demokratis dapat dibangun berdasarkan suatu sistem pengorganisasian kekuasaan negara yakni sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan). Sistem pemencaran kekuasaan dianggap dapat menjabarkan pokok pendirian atau asas kepentingan umum dalam negara berbentuk pemerintahan republik karena ada pembatasan kekuasaan. *Kedua*, rakyat dilibatkan secara aktif dalam penyelenggaraan negara. Keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara merupakan suatu keharusan karena hanya dengan partisipasi secara demikian aspirasi rakyat dapat disalurkan kepada penguasa. Untuk itu, harus ada lembaga, prosedur dan mekanisme yang secara sengaja dibangun sebagai sarana untuk menyalurkan aspirasi rakyat seperti lembaga referendum, partai politik, pemilihan umum, dan sebagainya. Dengan perkataan lain, dalam negara berbentuk pemerintahan republik,

keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara merupakan suatu keharusan karena kedudukan rakyat adalah sebagai pelaku dan bukan sebagai penonton. Hal itu hanya dapat terjadi jika rakyat diposisikan sebagai subjek yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan bernegara dan penyelenggaraan negara dan bukan sebagai objek yang hanya memiliki kewajiban untuk patuh kepada penguasa.

2. Corak Ketatanegaraan Demokratis Pada Bentuk Pemerintahan Republik

Sebagaimana dikemukakan di atas, ciri pertama bentuk pemerintahan republik sebagai pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum adalah corak ketatanegaraan yang bersifat demokratis. Corak ketatanegaraan yang bersifat demokratis dibangun dengan cara mengorganisir kekuasaan negara berdasarkan suatu sistem yang dapat merealisasikan prinsip atau asas atau pokok pendirian kepentingan umum secara konkrit dalam praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara. Oleh sebab itu, pertanyaan yang dapat dikemukakan dalam rangka membangun corak ketatanegaraan yang bersifat demokratis adalah sebagai berikut. Sistem apa yang harus dipakai dalam mengorganisir kekuasaan negara untuk merealisasikan prinsip atau pokok pendirian kepentingan umum secara konkrit dalam praktik penyelenggaraan negara dan kehidupan bernegara?

Secara teoretis, ada 2 (dua) macam alternatif sistem pengorganisasian kekuasaan negara yang dapat dikemukakan yaitu (a) sistem pemusatan kekuasaan (sentralisasi kekuasaan) atau (b) sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan). Namun,

yang tepat untuk bentuk pemerintahan republik hanya sistem pemencaran kekuasaan (sistem pembagian kekuasaan ataupun sistem pemisahan kekuasaan).

Sistem sentralisasi kekuasaan tidak cocok untuk bentuk pemerintahan republik karena sistem ini menumpuk kekuasaan di tangan seseorang atau suatu organ negara. Penumpukan kekuasaan menghasilkan corak ketatanegaraan berkarakter otokratik. Bangunan ketatanegaraan yang bercorak otokratik dapat membuka peluang bagi kehadiran pemerintahan atau penguasa yang otoriter sedangkan penguasa yang berkarakter otoriter berpotensi besar menjadi penguasa yang sewenang-wenang. Penguasa yang sewenang-wenang adalah penguasa yang menyalahgunakan kekuasaan demi kepentingan pribadi. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang hanya memikirkan kepentingan pribadi penguasa bertentangan dengan prinsip kepentingan umum sebagai asas politik dalam bentuk pemerintahan republik.

Struktur kekuasaan yang bercorak otokratik juga berakibat terhadap ketidakmungkinan rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara. Dalam corak ketatanegaraan yang otokratik, partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara sangat terbatas karena segenap aktivitas penyelenggaraan negara diselenggarakan oleh penguasa atau kelompoknya tanpa keterlibatan rakyat. Dengan berbagai macam cara, sejauh yang dapat dilakukan, penguasa berusaha meminimalisir keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Penguasa melakukan pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan rakyat supaya ruang gerak aktivitas rakyat dalam penyelenggaraan negara menjadi sangat terbatas. Pembatasan keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara perlu dilakukan dalam rangka melanggengkan kekuasaan karena jika rakyat terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan negara dapat mengganggu kelanggengan kekuasaan

penguasa. Pembatasan-pembatasan terhadap aktivitas rakyat dalam penyelenggaraan negara dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaan akan membentuk karakter penguasa yang egois yang anti kritik dan selalu merasa benar.

Penguasa atau pemerintah yang berkarakter egois tidak memikirkan kepentingan umum (rakyat) selain kepentingan diri sendiri atau kelompoknya. Kepentingan rakyat dipandang bukan tugas dan tanggung jawab penguasa. Pemerintah atau penguasa yang demikian tentu saja adalah penguasa yang sewenang-wenang. Untuk mencapai tujuannya, yakni meraih kepentingan politis dalam wujud kekuasaan yang langgeng maupun keuntungan material dalam bentuk penguasaan atas sumber daya ekonomi, penguasa menempuh segala macam cara. Pemerintah yang berwatak egois dan sewenang-wenang pada akhirnya terjerumus dalam pemerintahan otoriter yang bersifat menindas. Pemerintah yang otoriter dan menindas tidak sesuai dengan semangat, asas, prinsip kepentingan umum sebagai prinsip negara republik.

Sistem pemusatan (sentralisasi) kekuasaan sebagai salah satu cara pengorganisasian kekuasaan negara adalah sistem yang lazim dalam negara monarki. Sistem ini cocok diterapkan dalam negara monarki dengan corak ketatanegaraan yang otokratik.⁴⁷⁴ Sistem ini menghasilkan sentralisasi kekuasaan di tangan seseorang atau suatu organ negara dengan kekuasaan yang sangat besar. Jika tanpa pembatasan dan mekanisme pengawasan, kekuasaan yang sangat besar berpotensi melahirkan pemerintahan otoriter (sewenang-wenang). Oleh sebab itu, sistem sentralisasi kekuasaan memiliki karakter negatif karena membuka peluang bagi kehadiran pemerintahan otoriter atau sewenang-wenang yang berdampak negatif terhadap kepentingan rakyat

⁴⁷⁴*Ibid.*

(kepentingan umum). Dengan demikian, pengorganisasian kekuasaan negara berdasarkan sistem pemusatan kekuasaan yang melahirkan corak ketatanegaraan otokratik dan karakter pemerintahan yang otoriter tidak cocok dengan bentuk pemerintahan republik yang berpedoman pada asas kepentingan umum.

Sistem pengorganisasian kekuasaan negara yang sesuai dengan bentuk pemerintahan republik adalah sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan). Dalam sistem pemencaran kekuasaan (sistem desentralisasi kekuasaan), kekuasaan negara tidak dipusatkan di tangan seseorang atau suatu lembaga tetapi didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara. Masing-masing lembaga negara memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda. Sebagai konsekuensinya, tidak ada satu pun organ negara atau orang yang memiliki monopoli kekuasaan. Dalam hal ini, contoh sistem pemencaran kekuasaan negara fungsional adalah doktrin klasik Trias Politika Montesquieu.

Pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan) sekaligus juga merupakan pembatasan terhadap ruang lingkup fungsi dan kekuasaan organ-organ negara sehingga masing-masing organ negara hanya dapat melakukan tindakan yang termasuk dalam ruang lingkup kewenangannya. Pembatasan kekuasaan organ-organ negara bertujuan untuk mencegah kehadiran pemerintahan absolut. Pemerintahan absolut dalam republik harus dicegah karena kekuasaan absolut melahirkan kesewenang-wenangan. Di samping itu, jika kekuasaan raja bersifat absolut, rakyat tidak memiliki peluang untuk terlibat dalam praktik penyelenggaraan negara. Rakyat hanya menjadi penonton karena dianggap bukan subjek dalam kehidupan bernegara melainkan objek yang tidak memiliki hak kecuali kewajiban untuk patuh kepada penguasa. Keadaan seperti ini tentu saja tidak

sesuai dengan semangat atau pokok pendirian republik yang menempatkan rakyat pada kedudukan tertinggi sehingga kepentingan rakyat (kepentingan umum) perlu diselenggarakan dan dilayani oleh penguasa dan negara.

Sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan) menghasilkan bangunan ketatanegaraan yang bercorak demokratik. Corak ketatanegaraan demokratik adalah corak ketatanegaraan yang sesuai dengan bentuk pemerintahan republik yang mengandung semangat menyelenggarakan dan melayani kepentingan umum. Corak ketatanegaraan demokratis merupakan syarat utama yang harus terpenuhi supaya penyelenggaraan pemerintahan atau negara yang berdasarkan asas kepentingan umum dapat diselenggarakan. Bangunan ketatanegaraan demokratik harus ditunjang proses penyelenggaraan negara yang demokratis supaya asas atau pokok pendirian republik yang mengandung makna kepentingan umum dapat direalisasikan secara konkrit dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Bangunan ketatanegaraan dan proses penyelenggaraan negara yang demokratik dapat merealisasikan asas kepentingan umum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena secara efektif dapat menangkal kehadiran penguasa dengan kekuasaan yang absolut. Kekuasaan negara yang dipencarkan kepada organ-organ negara membuat ruang lingkup aktivitas organ negara menjadi terbatas karena suatu organ negara tidak boleh melakukan tindakan di luar ruang kewenangannya. Oleh sebab itu, kecenderungan atau potensi penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah. Jika potensi penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah, ada harapan bahwa penguasa berkonsentrasi pada pelaksanaan tugas dan tanggung jawab untuk mengurus dan menyelenggarakan kepentingan umum atau kepentingan rakyat.

Jika pusat perhatian segenap organ negara diarahkan untuk mengurus dan menyelenggarakan kepentingan umum, makna republik dapat direalisasikan secara konkrit dalam kehidupan bernegara. Dengan demikian, kunci untuk dapat merealisasikan penyelenggaraan pemerintahan atau negarayang melayani kepentingan umum sesuai dengan makna republik terletak pada kemampuan mengorganisasir kekuasaan negara supaya dapat dihasilkan bangunan ketatanegaraan dan proses penyelenggaraan negara yang demokratik. Secara teoretis, negara berbentuk pemerintahan republik harus mampu menata fungsi, tugas dan wewenang organ-organ negara secara demikian rupa sehingga potensi penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah dan tiap organ negara dapat melaksanakan kewajibannya untuk melayani kepentingan umum atau kepentingan rakyat. Dengan perkataan lain, sebagai konsekuensi pokok pendirian kepentingan umum yang terkandung dalam makna istilah republik, Bagir Manan mengemukakan bahwa institusi kenegaraan dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum.⁴⁷⁵

Sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan) dalam negara republik sudah dipraktikkan sejak zaman Yunani Kuno. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Henry J. Schmandt misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Pericles dalam bukunya yang terkenal *Funeral Oration* menyatakan bahwa pemerintahan Athena disebut demokrasi karena administrasinya berada di tangan banyak pihak.”⁴⁷⁶ Administrasi yang berada di tangan banyak pihak menjadi bukti sistem pemencaran kekuasaan negara. Dengan perkataan lain, jika dikatakan bahwa negara kota Athena adalah negara yang

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Henry J. Schmandt, *op. cit.*, hlm. 37.

demokratis, pernyataan itu dapat dimaknai bahwa Athena adalah negara kota berbentuk republik. Sesuai dengan komentar di atas, sistem pemencaran kekuasaan (desentralisasi kekuasaan) dapat dianggap sebagai ciri utama bentuk pemerintahan republik Athena. Hal itu lebih jelas dapat diketahui dari uraian tentang sistem pemencaran kekuasaan dalam negara kota Athena di bawah ini.

Athena sebagai suatu negara kotademokratis memiliki bentuk pemerintahan republik. Garis besar struktur organisasi negara republik Athena perlu dikemukakan supaya dapat diketahui gambaran sistem pemencaran kekuasaan suatu negara republik pada zaman Yunani Kuno. Ada tiga organ pemerintahan pokok dalam negara Athena di tingkat pusat yaitu *Assembly*, *Konsul* dan *Mahkamah*.⁴⁷⁷ Masing-masing organ negara memiliki ruang lingkup kekuasaan yang berbeda-beda sehingga secara prinsip terdapat sistem pemencaran kekuasaan meskipun istilah itu belum dikenal pada zaman Yunani Kuno. Ketiga organ pemerintahan pusat negara kota Athena dapat dibandingkan dengan badan legislatif, eksekutif dan judicial dalam organisasi negara moderen seperti dimaksud oleh teori sistem pemisahan kekuasaan Montesquieu. Keberadaan ketiga organ negara dalam pemerintahan monarki merupakan bukti kehadiran sistem pemencaran kekuasaan dalam organisasi negara kota Athena. Hal itu berarti bahwa bangsa Athena telah mengenal prinsip pemisahan kekuasaan dalam pengorganisasian kekuasaan negara meskipun istilah pemisahan kekuasaan belum dikenal bangsa Yunani Kuno karena istilah pemisahan kekuasaan baru dikenal pada zaman berikutnya.

Organ negara Athena yang pertama adalah *Assembly (Ekklesia)*. Majelis (*Assembly*) merupakan badan berdaulat yang dibentuk oleh rakyat secara

⁴⁷⁷*Ibid.*, hlm. 38.

keseluruhan. Organ negara *Assembly (Ekklesia)* memegang kekuasaan membentuk hukum yang tertinggi (undang-undang). Sesuai dengan kewenangannya, badan ini dapat dipandang sebagai badan legislatif pada zaman sekarang. Pembentukan hukum tertinggi yang berbentuk undang-undang dilakukan dengan partisipasi langsung semua warga negara Athena yang berhak menghadiri sidang. Sidang *Assembly* setidaknya dilakukan sepuluh kali setiap tahun. Dalam setiap kali pertemuan, sidang dilaksanakan selama sehari di lapangan terbuka. Model pengambilan keputusan Athena masih dapat dilihat di beberapa Kanton di Swiss pada zaman sekarang.⁴⁷⁸

Majelis bersidang lebih dari 40 (empat puluh) kali rapat tiap tahun. Korum atau jumlah minimal rakyat yang hadir agar sidang dinyatakan sah adalah 6000 (enam ribu) warga. Masalah-masalah penting seperti pembentukan hukum untuk pemeliharaan penataan ketertiban masyarakat, keuangan dan pajak langsung, urusan luar negeri, deklarasi perang, deklarasi perdamaian dibahas dan diputuskan Majelis. Majelis sebagai lembaga berdaulat merupakan organ negara yang sangat besar untuk mempersiapkan agenda sendiri. Oleh karena itu, ada badan pekerja yang anggotanya berjumlah lebih kecil yakni *Konsul (Boule)*.

Organ negara yang lain adalah *Konsul (Boule)*. *Konsul (Boule)* merupakan representasi organ pemerintah (eksekutif). J.H. Rapar berkomentar tentang *Boule* sebagai berikut “*Boule* atau Dewan Lima Ratus adalah badan yang menyelenggarakan pemerintahan di Athena. Dapatlah dikatakan bahwa Dewan Lima Ratus adalah mandataris Sidang *Ekklesia* oleh karena ia adalah pelaksana dari segala ketetapan dan

⁴⁷⁸*Ibid.*, hlm. 39.

keputusan sidang Ekklesia.”⁴⁷⁹Jumlah anggota Konsul 500 (lima ratus) orang sehingga organ negara ini sering disebut Dewan Lima Ratus. Jumlah anggota yang terlampau besar membuat kinerja Konsul menjadi tidak efektif. Oleh sebab itu, 500 (lima ratus) anggota Konsul dibagi menjadi 10 (sepuluh) sub-komite berdasarkan suku. Masing-masing sub-komite terdiri atas 50 (lima puluh) orang anggota yang bekerja secara bergiliran melakukan kontrol sehari-hari terhadap semua urusan Konsul. Salah seorang dari 50 (lima puluh) anggota Konsul dipilih menjadi ketua yang disebut presiden.

Kedudukan Konsul dalam ketatanegaraan negara kota Athena adalah sangat strategis dan penting. Dalam kaitan dengan *Assembly*, Konsul mempersiapkan segenap agenda pertemuan *Assembly* dan membuat rancangan undang-undang. *Assembly* tidak berwenang mengajukan usulan rancangan undang-undang sehingga aktivitas *Assembly* dikendalikan Konsul. Di lain pihak, Konsul bertindak sebagai organ eksekutif yang menyelenggarakan dan mengawasi urusan pemerintahan sehari-hari. Pertahanan nasional, urusan luar negeri, pengaturan urusan keuangan kota, pengumpulan pajak adalah beberapa contoh urusan Konsul.

Organ negara yang lain adalah Mahkamah (badan pengadilan). Mahkamah adalah organ negara yang berfungsi menyelenggarakan urusan peradilan. Mahkamah dapat dipandang sebagai badan peradilan zaman Yunani Kuno. Jumlah hakim kurang lebih 501 (lima ratus satu) orang yang semuanya warga negara berusia di atas 31 (tiga puluh satu) tahun. Dalam proses peradilan tidak dikenal istilah pembela karena masing-masing orang harus membela perkara sendiri. Keputusan pengadilan dilakukan berdasarkan

⁴⁷⁹J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, op. cit.*, hlm. 29.

voting.⁴⁸⁰Dalam sistem peradilan Athena tidak dikenal upaya banding seperti pada zaman sekarang. Dalam teori bernegara Athena, keputusan pengadilan merupakan keputusan rakyat secara keseluruhan yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Mahkamah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan putusan pengadilan.⁴⁸¹Mahkamah memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada badan judicial zaman sekarang karena organ negara ini dapat menolak keputusan Dewan Lima Ratus yang berfungsi sebagai badan eksekutif. Mahkamah juga dapat membatalkan keputusan dan ketetapan Sidang Ekklesia. Penolakan dapat dilakukan Mahkamah jika menemukan dan dapat membuktikan bahwa keputusan dan ketetapan Sidang Ekklesia yang ditolak Mahkamah bertentangan dengan UUD.⁴⁸²Kewenangan Mahkamah untuk menolak keputusan Ekklesia mirip dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi pada umumnya seperti Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Selain ketiga organ negara di atas, ada organ negara lain yang juga penting dalam ketatanegaraan Athena yakni Dewan Jenderal. Jumlah anggota Dewan Jenderal adalah 10 (sepuluh) orang. Menurut teori, anggota Dewan Jenderal adalah murni para pejabat militer yang bertugas menangani masalah-masalah kemiliteran. Dalam kenyataan, Dewan Jenderal juga mengurus dan mengerjakan berbagai fungsi yang pada negara moderen merupakan tugas kementerian.⁴⁸³Sebagai contoh, Jenderal Pericles bukan kepala negara

⁴⁸⁰*Ibid.*, hlm. 41.

⁴⁸¹ J.H. Rapaar, *Filsafat Politik Plato*, *op. cit.*, hlm. 29.

⁴⁸²*Ibid.*

⁴⁸³*Ibid.*, hlm. 42.

atau perdana menteri tetapi dapat mengarahkan kebijakannegara Athena selama kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun.

Pada zaman moderen, corak ketatanegaraan yang demokratis dengan karakteristik sistem pengorganisasian kekuasaan negara berdasarkan sistem desentralisasi (kekuasaan yang dipencarkan) masih tetap dipertahankan dalam negara republik sebagaimana berlaku pada zaman Yunani Kuno.Namun, sistem desentralisasi kekuasaan negara republik pada zaman moderen didasari oleh doktrin sistem pemisahan kekuasaan yang disebut *Trias Politika (TigaCabang Kekuasaan)* yang dikemukakan Montesquieu.Sebagai contoh, corak ketatanegaraan Indonesia sebagai negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republikbersifat demokratis karena menganut sistem desentralisasi kekuasaan.Kekuasaan negara Republik Indonesia tidak dipusatkan di tangan seorang kepala negara (Presiden) atau suatu lembaga negara melainkan didistribusikan (dipencarkan) kepada berbagai lembaga negara.Bahkan, semua lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sehingga memiliki legitimasi demokratis yang sama kuat. Oleh sebab itu, tidak ada satu pun lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sekarang yang diberi hak untuk memonopoli kekuasaan negara seperti MPR sebelum amandemen UUD 1945.

3.Keterlibatan Rakyat Secara Aktif Dalam Penyelenggaraan Negara

Ciri kedua bentuk pemerintahan republik sebagai negara yang diselenggarakan oleh dan demi kepentingan umum adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara.Ada peluang atau tidak bagi rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara berkaitan dengan corak bangunan ketatanegaraan.Dalam corak

ketatanegaraan otokratis tidak ada peluang bagi rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan negara sedangkan dalam corak ketatanegaran yang demokratis, keterlibatan rakyat adalah suatu hal yang niscaya. Jika peluang diberikan kepada rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, struktur kekuasaan negara dan kelembagaan negara perlu ditata dengan cara sedemikian rupa sehingga terbentuk corak bangunan ketatanegaraan yang membuka kemungkinan bagi rakyat terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan negara.

Sistem sentralisasi kekuasaan tidak membuka peluang bagi rakyat untuk ikut serta terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan negara seperti dalam merumuskan kebijakan negara ataupun menetapkan pejabat-pejabat negara. Dalam sistem sentralisasi, segenap aktivitas penyelenggaraan negara diselenggarakan penguasa atau kelompoknya sehingga keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara sangat minimum. Bahkan, kalau mungkin rakyat tidak perlu dilibatkan sama sekali dalam penyelenggaraan negara. Sebagai contoh konkrit, penetapan kepala negara dalam monarki tidak melibatkan rakyat karena Putera Mahkota sebagai calon pengganti raja berasal dari lingkungan keluarga kerajaan dan ditunjuk secara langsung oleh raja. Dari contoh di atas dapat ditarik suatu pengertian bahwa dalam sistem pemusatan (sentralisasi) kekuasaan, struktur, prosedur dan mekanisme penyelenggaraan negara berpihak pada penguasa sehingga tidak mencerminkan kepentingan umum (rakyat).

Dalam sistem pemencaran kekuasaan, rakyat dapat terlibat secara aktif dalam praktik penyelenggaraan negara karena struktur kekuasaan negara membuka peluang untuk hal tersebut. Bangunan ketatanegaraan yang terbentuk berdasarkan sistem pemencaran kekuasaan adalah bangunan ketatanegaraan yang demokratis. Dalam

bangunan ketatanegaraan yang demokratis, rakyat dapat ikut serta terlibat secara aktif dalam hampir segenap aspek penyelenggaraan negara. Hal itu terjadi karena memang tujuan penyelenggaraan negara adalah untuk mengurus dan melayani kepentingan rakyat (kepentingan umum). Dalam hal ini dapat dipandang bahwa legitimasi kekuasaan penguasa didasarkan pada kedudukan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan). Dengan cara yang berbeda tetapi dalam konteks yang sama, Usep Ranawijaya menggambarkan posisi rakyat yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara secara singkat sebagai berikut “. . . tidak ada urusan negara yang bagaimanapun juga kecilnya berada di luar jangkauan kedaulatan dari rakyat.”⁴⁸⁴ Hal itu sesuai dengan pengertian republik yang dirumuskan Madison sebagai “. . . a government derives all its power directly or indirectly from the great body of the people and is administered by persons holding their offices during pleasure, for a limited period, or during good behavior.” (“. . . suatu pemerintahan yang memperoleh kekuasaannya langsung atau tidak langsung dari rakyat dan dikelola oleh seseorang yang menjabat selama berperilaku menyenangkan atau berperilaku yang baik pada suatu periode tertentu”).⁴⁸⁵

Secara teoretis, dalam negara dengan bangunan ketatanegaraan yang demokratis keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara mencakup segenap aspek kehidupan bernegara mulai dari perumusan kebijakan negara, penetapan pejabat-pejabat negara, penetapan belanja negara dan sebagainya. Namun, dalam kenyataan, rakyat tidak selalu terlibat dalam segenap aspek penyelenggaraan negara. Bahkan, ruang lingkup keterlibatan

⁴⁸⁴Usep Ranawijaya, *op. cit.*, hlm. 211.

⁴⁸⁵Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, op. cit.*, hlm. 3.

rakyat dalam penyelenggaraan negara pada masing-masing negara demokratis adalah berbeda-beda. Untuk negara tertentu bisa jadi ruang lingkup keterlibatan rakyat mencakup aspek yang cukup luas tetapi untuk negara yang lain mungkin sangat terbatas.

Keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara sudah dikenal sejak ribuan tahun yang lalu. Pada zaman Yunani Kuno, aktivitas penyelenggaraan negara melibatkan segenap rakyat. Segenap rakyat yang sudah dewasa memiliki hak untuk ikut serta terlibat dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara seperti menetapkan pejabat-pejabat negara, menetapkan anggaran negara maupun mengambil keputusan-keputusan penting yang menentukan nasib rakyat. Dalam hubungan ini, David Held mengemukakan komentar sebagai berikut “Warga negara terlibat bersama tidak hanya dalam aktivitas seperti administrasi, militer, pembuatan undang-undang, bertindak sebagai juri, upacara-upacara keagamaan, perayaan dan festival tapi juga dalam pengawasan dan kontrol terhadap sejumlah besar orang yang dapat tidak berperan sama sekali dalam negara.”⁴⁸⁶

Pada zaman sekarang, dalam suatu negara republik, rakyat juga terlibat dalam penyelenggaraan negara seperti di Athena pada zaman dahulu. Namun, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara pada negara republik moderen berbeda dalam 2 (dua) aspek dengan rakyat Athena pada zaman dahulu. Pertama, berkenaan dengan ruang lingkup keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Kedua, berkenaan dengan tata cara atau metode keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara.

Dari segi ruang lingkungannya, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara pada negara republik moderen tidak sama dengan keterlibatan rakyat pada zaman Yunani Kuno. Pada zaman Yunani Kuno, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara

⁴⁸⁶David Held, *op. cit.*, hlm. 13.

sangat luas. Rakyat terlibat hampir dalam segenap aspek penyelenggaraan negara. Salah satu contoh adalah dalam hal merumuskan kebijakan negara (kebijakan umum). Dalam penyelenggaraan negara di Athena, keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan umum melalui pembentukan undang-undang. Di Athena, rakyat secara langsung terlibat dalam Sidang Ekklesia dalam pembentukan undang-undang yang pada dasarnya mengandung kebijakan umum.

Dalam negara republik moderen, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara terbatas pada bidang tertentu seperti dalam penetapan pejabat-pejabat negara. Hal itu dapat ditemukan dalam negara republik moderen yang memakai sistem pemerintahan Presidensil. Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensil menjabat sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum sehingga dalam hal pengisian jabatan Presiden rakyat terlibat secara langsung.

Keterlibatan rakyat dalam pemilihan Presiden merupakan gejala ketatanegaraan zaman moderen. Pada zaman Yunani dan Romawi, bentuk republik tidak dikaitkan dengan keterlibatan rakyat dalam penetapan Presiden karena memang jabatan Presiden belum dikenal pada zaman tersebut.⁴⁸⁷ Jabatan Presiden diciptakan bangsa Amerika dalam konstitusi tahun 1787. Keterkaitan bentuk pemerintahan republik dengan sistem pemerintahan Presidensil dan sistem langsung terjadi setelah revolusi Amerika dan revolusi Perancis yang kemudian diikuti setiap negara berbentuk republik.⁴⁸⁸ Sekarang, pada umumnya, negara berbentuk pemerintahan republik memakai sistem pemerintahan Presidensil seperti Amerika dan Indonesia.

⁴⁸⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, op. cit.*, hlm. 5.

⁴⁸⁸ *Ibid.*

Kemungkinan besar keterkaitan itu terjadi karena pemilihan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara dalam sistem pemerintahan Presidensial sesuai dengan asas atau prinsip negara republik yakni kepentingan umum. Presiden sebagai pemangku jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan harus mencerminkan kehendak umum. Salah satu perwujudan asas kepentingan umum dalam penyelenggaraan negara adalah melibatkan rakyat dalam pemilihan Presiden. Kepala negara dan kepala pemerintahan yang mencerminkan kehendak umum adalah kepala negara yang dipilih oleh rakyat bukan yang diangkat. Hal itu berarti bahwa asas kepentingan umum sebagai asas hukum dalam republik berpengaruh pada sistem penetapan pejabat-pejabat negara. Pemilihan kepala negara seperti dikemukakan di atas tentu saja tidak mungkin dilakukan dalam monarki karena raja tidak dipilih rakyat tetapi turun temurun.

Bentuk keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dalam republik moderen sesungguhnya bukan hanya dalam penetapan pejabat-pejabat negara. Akan tetapi, juga pada aspek lain seperti dalam merumuskan kebijakan-kebijakan umum. Keterlibatan rakyat dalam merumuskan kebijakan umum memberikan legitimasi demokratis terhadap kebijakan umum sehingga rakyat diharapkan mendukung kebijakan-kebijakan umum tersebut.

Dari segi metode, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan republik moderen berbeda dari rakyat Athena zaman Yunani Kuno. Pada zaman Yunani Kuno, rakyat Athena terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan negara. Namun, dalam negara republik zaman sekarang keterlibatan rakyat dilakukan dengan 2 (dua) macam metode yakni (a) partisipasi langsung atau (b) melalui sistem perwakilan.

Pada zaman dahulu, bentuk pemerintahan monarki dan republik dibedakan secara mendasar. Bagir Manan mengemukakan sebagai berikut “Semula, perbedaan antara republik dan kerajaan dilihat sebagai suatu perbedaan yang mendasar.”⁴⁸⁹ Perbedaan tersebut bertitik tolak dari tata cara pemilihan atau pengangkatan kepala negara. Dalam monarki, kepala negara bersifat turun-temurun sedangkan dalam republik dipilih. Pandangan demikian tidak dianut pada zaman sekarang. Baik dalam doktrin maupun dalam praktik ketatanegaraan, perbedaan mendasar monarki dan republik semakin tidak prinsipil.⁴⁹⁰ Ada negara yang tidak dapat ditentukan bentuk pemerintahannya republik atau monarki. Sebagai contoh, Australia tidak dapat diklasifikasikan sebagai negara republik atau monarki. Negara Australia adalah negara berdaulat tetapi kedudukan kepala negara adalah sebagai wakil Ratu Inggris. Namun, di lain pihak, negara Australia tidak dapat disebut monarki karena memang bukan kerajaan.

⁴⁸⁹*Ibid.*, hlm. 2.

⁴⁹⁰*Ibid.*

BAB VIII

KEDAULATAN SEBAGAI KEKUASAAN YANG TERTINGGI

A. Istilah dan Pengertian Kedaulatan

Apa yang dimaksud dengan kedaulatan? Istilah kedaulatan adalah salah satu topik bahasan penting dalam berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti Filsafat Politik, Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik, Hukum Internasional maupun Ilmu Negara.⁴⁹¹ Cabang-cabang ilmu pengetahuan tersebut memberikan porsi pembahasan yang cukup memadai dalam membicarakan topik kedaulatan. Hal itu tampak dalam karya Jean Bodin, Thomas Hobbes dan lain-lain. Porsi pembahasan yang cukup memadai membuktikan bahwa topik kedaulatan merupakan pokok bahasan yang penting.

Istilah kedaulatan merupakan istilah yang kontroversial. Bahkan, C.F. Strong mengemukakan kedaulatan sebagai “a highly controversial term” (“istilah yang sangat kontroversial.”)⁴⁹² Ada banyak pendapat mengenai pengertian kedaulatan yang bertitik tolak dari berbagai sudut pandang atau perspektif yang berbeda sesuai dengan karakteristik masing-masing cabang ilmu pengetahuan. Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agus misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Kedaulatan merupakan kata yang sulit karena orang memberikan arti yang berlainan kepadanya.”⁴⁹³

⁴⁹¹Beberapa literatur yang dapat dibaca dalam kaitan dengan berbagai konteks kedaulatan seperti dikemukakan di atas secara berturut-turut adalah sebagai berikut. Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat* (Jakarta, 2007), Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung, 2009), Trubus Rahadiansyah, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta, 2006) dan C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London, 1966), Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta, 1996) dan Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta, 1980).

⁴⁹²C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, *op. cit.*, hlm. 7.

⁴⁹³Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agus, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung, 2003), hlm. 16.

Apa sebab istilah kedaulatan dipandang sulit dipahami seperti dikemukakan di atas? Istilah kedaulatan sesungguhnya merupakan istilah yang multi aspek atau istilah yang memiliki berbagai macam segi sehingga tidak mudah untuk dijelaskan dan dipahami maknanya. Tiap orang memberikan pengertian yang berbeda-beda. Pemberian arti yang berbeda-beda membuat istilah kedaulatan tidak mudah dijelaskan secara sederhana dengan berpedoman pada satu metode pendekatan misalnya metode pendekatan etimologis. Kedaulatan dalam berbagai aspek harus dijelaskan dan dipahami dari berbagai sudut pandang atau metode pendekatan yang berbeda supaya segenap aspek kedaulatan dapat diungkapkan sehingga dapat membentuk suatu pemahaman yang utuh dan menyeluruh.

Dalam upaya memahami pengertian atau makna istilah kedaulatan, ada berbagai macam metode pendekatan yang dapat dipakai sesuai dengan keanekaragaman ilmu pengetahuan yang membahas kedaulatan tersebut. Namun, dalam hal ini, penulis menganjurkan 2 (dua) macam metode pendekatan yang menurut penulis paling mudah dan sesuai dengan kebutuhan yaitu metode pendekatan (a) etimologis dan (b) doktriner. Kedua metode pendekatan tentu saja bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda. Akan tetapi, hasil yang diperoleh berdasarkan kedua sudut pandang yang berbeda di atas diharapkan dapat saling melengkapi.

Jika dipandang dari perspektif atau sudut pandang etimologi, asal-muasal istilah (kata) kedaulatan yang dalam bahasa Inggris disebut *sovereignty* adalah kata Latin *Superanus*. Istilah *superanus* mengandung arti yang teratas.⁴⁹⁴ Dalam hubungan dengan pengertian kedaulatan, dengan bertitik tolak dari perspektif etimologi, C. F. Strong juga

⁴⁹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung, 1990), hlm. 11.

mengemukakan pendapat yang hampir sama maknanya yakni sebagai berikut “Etimologically, the word sovereignty means merely superiority”⁴⁹⁵ (“Secara etimologi kata kedaulatan semata-mata mengandung arti superioritas”) Namun, metode pendekatan etimologi saja seperti dipergunakan di atas tidak serta merta dapat menghasilkan suatu pengertian atau pemahaman yang utuh mengenai segala macam aspek kedaulatan.

Sebagaimana diuraikan di atas, berdasarkan pendekatan etimologi, *kedaulatan* dapat diartikan secara harfiah sebagai *yang teratas* atau *superioritas*. Jika hanya berpedoman pada pengertian *yang teratas* sebagai makna *superanus* dan *superioritas* yang dalam bahasa Inggris disebut *sovereignty*, aspek-aspek kedaulatan tentu saja belum dapat dijelaskan dan dipahami dengan baik. Dengan perkataan lain, pengertian *yang teratas* dan *superioritas* seperti dikemukakan di atas bukan merupakan pengertian kedaulatan yang bersifat final. Akan tetapi, pengertian yang masih memerlukan pembahasan lebih lanjut karena masih menyisakan berbagai macam pertanyaan yang harus dijawab. Dalam hubungan dengan upaya untuk memahami pengertian kedaulatan dengan segenap aspeknya masih dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa sesungguhnya arti kata *yang teratas* atau *superioritas*? Bagaimana menjelaskan pengertian *kedaulatan* sebagai *yang teratas* atau *superioritas* jika tidak dikaitkan dengan suatu substansi dan konteks tertentu? Dalam konteks dan substansi apa kata sifat *yang teratas* atau *superioritas* harus dipahami?

Sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di atas jelas bahwa penjelasan yang berdasarkan metode pendekatan tunggal yakni metode pendekatan

⁴⁹⁵C.F. Strong, *op. cit.*, hlm. 7.

etimologi (asal-usul kata), hasil yang diperoleh dalam memahami pengertian dan segenap aspek kedaulatan secara utuh masih belum memadai. Pengertian kedaulatan yang secara etimologi belum dapat memberikan pemahaman yang bersifat menyeluruh dan utuh mengenai kedaulatan dalam segenap aspeknya. Jika hendak dikatakan dengan cara lain bahwa berbagai aspek kedaulatan masih belum dapat diungkapkan dengan metode pendekatan etimologi. Jadi, metode pendekatan etimologis belum dapat menambah pengetahuan dalam memahami pengertian kedaulatan secara utuh dalam berbagai aspeknya. Keterbatasan metode pendekatan etimologi tersebut harus dibantu dengan metode pendekatan yang lain.

Sebagaimana dikemukakan, kata sifat yang *teratas* atau *superioritas* sebagai makna harfiah istilah *superanus* seperti dikemukakan di atas belum dapat memberikan penjelasan mengenai substansi kedaulatan secara utuh dalam segenap aspeknya. Untuk dapat menjelaskan dan memahami kedaulatan secara utuh dalam segenap aspeknya, kata sifat yang *teratas* atau *superioritas* harus dipahami dalam kaitan dengan substansi dan konteks tertentu. Oleh karena itu, masih dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa sesungguhnya kedaulatan itu? Apakah kedaulatan suatu wewenang, hak, kekuatan atau kekuasaan? Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dapat dijelaskan dengan baik dan bersifat menyeluruh jika berpedoman hanya pada suatu metode pendekatan seperti sudah dikemukakan di atas. Untuk melengkapi metode pendekatan etimologi diperlukan metode pendekatan lain supaya pengertian dan substansi kedaulatan dalam berbagai aspeknya dapat diungkapkan dengan baik sehingga pengertian kedaulatan secara utuh dapat dipaparkan.

Penggunaan berbagai metode pendekatan dalam memahami konsepsi kedaulatan sebagai konsepsi ilmu pengetahuan merupakan konsekuensi logis karena konsepsi kedaulatan bersifat multi aspek. Salah satu metode pendekatan yang dianjurkan untuk melengkapi metode pendekatan etimologi adalah metode pendekatan doktriner. Metode pendekatan doktriner dapat dilakukan dengan cara membahas pendapat (doktrin) beberapa pakar dalam upaya memahami pengertian, sifat hakikat, substansi kedaulatan dan segenap aspek kedaulatan. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, berbagai definisi tentang kedaulatan yang dikemukakan oleh para pakar akan dibicarakan dalam uraian berikut.

Metode pendekatan doktriner dapat memberikan suatu pengertian yang lebih luas mengenai kedaulatan daripada metode pendekatan etimologis karena dalam doktrin kata sifat *yang teratas* atau *superioritas* selalu dipahami dalam kaitan dengan substansi dan konteks tertentu. Dengan perkataan lain, doktrin dapat menjadi titik tolak dalam memahami pengertian, sifat hakikat dan substansi kedaulatan secara utuh dalam konteks tertentu. Dengan demikian, berdasarkan kedua metode pendekatan tersebut, pengertian, sifat hakikat dan substansi kedaulatan dalam berbagai aspeknya diharapkan dapat dijelaskan dengan lebih baik dan lebih menyeluruh atau utuh sehingga menghasilkan pengertian yang lebih baik.

Jika ditinjau dari perspektif doktrin atau pendapat para pakar dalam berbagai literatur, istilah *yang teratas* atau *superioritas* sebagai padanan makna kata kedaulatan secara lazim selalu dikaitan dengan (a) substansi kekuasaan dan (b) konteks negara dan atau kehidupan bernegara. Hanya dalam kedua konteks tersebut, kedaulatan akan lebih mudah dijelaskan dan dipahami dalam segenap aspeknya. Pembahasan mengenai

kedaulatan di luar kedua konteks di atas kemungkinan besar akan menghasilkan pemahaman yang keliru mengenai kedaulatan.

Dalam doktrin yang terdapat dalam literatur dapat diketahui bahwa diskursus mengenai istilah *superanusy* yang mengandung arti sebagai *yang teratas* atau *superioritas* selalu dikaitkan dengan konteks kekuasaan dan negara dan atau kehidupan bernegara. Dalam konteks negara dan kehidupan bernegara, kedaulatan menunjuk pada suatu jenis kekuasaan atau hak dan sifat kekuasaan atau hak tersebut atas sesuatu objek tertentu yakni wilayah.⁴⁹⁶ Dengan perkataan lain, kedaulatan dalam konteks negara dan kehidupan bernegara berkaitan dengan kekuasaan atau hak atas sesuatu objek yang dikenai oleh kekuasaan atau hak tersebut.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dan untuk lebih memahami pengertian kedaulatan dalam segenap aspeknya secara lebih utuh masih perlu dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan kekuasaan? Secara hakiki, kekuasaan mengandung arti sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada orang lain.⁴⁹⁷ Definisi di atas secara tegas mengemukakan bahwa *sifat memaksa* merupakan sifat hakikat kedaulatan sebagai suatu jenis kekuasaan. Semua jenis kekuasaan memiliki sifat memaksa. Kekuasaan yang tidak memiliki sifat memaksa bukan kekuasaan dalam arti yang sesungguhnya. Jika demikian halnya masih dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana sifat kedaulatan sebagai

⁴⁹⁶ Sebagai contoh lihat J. L. Brierly, *Law of Nations atau Hukum Bangsa-bangsa* (Jakarta, 1963), hlm. 143.

⁴⁹⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung, 1986), hlm. 142.

suatu jenis kekuasaan? *Kedua*, apakah kedaulatan memiliki sifat atau ciri-ciri yang sama dengan atau berbeda dari jenis kekuasaan yang lain?

Kedaulatan termasuk dalam pengertian kekuasaan atau merupakan salah satu jenis kekuasaan. Selain kedaulatan, ada jenis kekuasaan lain seperti kekuasaan politik dan bentuk kekuasaan yang lebih lembut yang disebut pengaruh (*influence*). Akan tetapi, kedaulatan adalah dimensi hukum dari kekuasaan atau kedaulatan adalah kekuasaan yang ditinjau dari sudut pandang hukum. Trubus Rahadiansyah misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dimensi kekuasaan dalam aspek hukum dapat dipahami sebagai kedaulatan, wewenang dan hak.”⁴⁹⁸Dengan demikian, sebagai suatu jenis kekuasaan, sifat memaksa otomatis melekat pada kedaulatan. Namun, kedaulatan dapat dibedakan dari jenis kekuasaan yang lain karena memiliki karakteristik, ciri-ciri atau sifat tertentu. Oleh karena itu masih dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa perbedaan karakteristik atau sifat kedaulatan sebagai suatu jenis kekuasaan dengan jenis kekuasaan yang lain?

Menurut doktrin, sebagai suatu jenis kekuasaan, kedaulatan memiliki sifat sebagai kekuasaan yang tertinggi atau yang *teratas* sesuai dengan makna istilah *superanus* yang telah dikemukakan.⁴⁹⁹Sebagai “yang *teratas* atau *superioritas*,” kekuasaan tertinggi merupakan kekuasaan yang menempati kedudukan yang tertinggi dalam struktur kekuasaan sehingga mengatasi segenap kekuasaan yang lain. Dengan perkataan lain, tidak satu pun jenis kekuasaan dapat mengatasi kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi. Jika masih ada kekuasaan lain yang lebih tinggi berarti kedaulatan tidak layak

⁴⁹⁸Trubus Rahadiansyah, *op. cit.*, hlm. 142.

⁴⁹⁹Lihat misalnya Salim H. S. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum* (Jakarta, 2010), hlm. 127.

menempati kedudukan sebagai kekuasaan yang tertinggi. Dalam konteks seperti inilah, Jean Bodin mengemukakan bahwa salah satu ciri kedaulatan adalah yang tertinggi.

Apa yang dimaksud dengan kekuasaan yang tertinggi? Salim H.S mengemukakan pendapat sebagai berikut “Kekuasaan tertinggi adalah kemampuan seseorang atau segolongan orang untuk mengubah berbagai tabiat atau sikap dalam suatu kebiasaan menurut keinginannya dan untuk mencegah perubahan-perubahan tabiat atau sikap yang tidak menjadi keinginannya.”⁵⁰⁰Jika bertitik tolak dari pengertian di atas, kekuasaan yang tertinggi memberikan otoritas bagi seseorang atau segolongan orang untuk mengatur perilaku atau kebiasaan sekelompok orang. Tindakan yang dilakukan untuk mengatur dan atau mengubah perilaku sekelompok orang tentu saja dilakukan bukan atas dasar sifat sukarela tetapi dengan cara memaksa. Hal itu sesuai dengan sifat hakikat kekuasaan yang selalu bersifat memaksa sehingga definisi kekuasaan yang tertinggi yang dikemukakan penulis di atas dengan mudah dapat dipahami.

Pengertian kekuasaan yang tertinggi sebagaimana dikemukakan di atas juga dapat dikaitkan dengan konteks negara dan atau kehidupan bernegara. Jika pengertian kekuasaan yang tertinggi dikaitkan dengan konteks negara dan atau kehidupan bernegara, kekuasaan yang tertinggi disebut kedaulatan. Faried Ali dan Nurlinda Muhidin mengemukakan komentar sebagai berikut “*Konsep kedaulatan dimaksudkan sebagai kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara.*”⁵⁰¹

Pengertian kedaulatan yang sama dengan kekuasaan tertinggi sebagaimana dikemukakan di atas dapat diketahui dari pendapat (doktrin) para pakar seperti diuraikan

⁵⁰⁰*Ibid.*, hlm. 128.

⁵⁰¹Faried Ali dan Nurlinda Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom* (Bandung, 2012), hlm. 25.

di bawah ini. Salah seorang pakar yakni Salim H. S. mengemukakan bahwa *kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi suatu negara*.⁵⁰² Dengan redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan kandungan makna atau pengertian yang pada dasarnya sama, Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agus mengemukakan pendapat sebagai berikut “Bila dikatakan bahwa negara itu berdaulat, dimaksudkan bahwa negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi.”⁵⁰³ Kamus Besar Bahasa Indonesia juga mengemukakan makna kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.⁵⁰⁴ Dalam perspektif Hukum Internasional, kedaulatan seringkali disebut sebagai kedaulatan teritorial. Dalam konteks ini, Huala Adolf misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Maksud kedaulatan teritorial adalah kedaulatan yang dimiliki oleh suatu negara dalam melaksanakan yurisdiksi eksklusif di wilayahnya.”⁵⁰⁵

Doktrin kedaulatan yang dikemukakan para pakar di atas berfokus pada kekuasaan tertinggi sebagai sifat hakikat kedaulatan. Hal itu menunjukkan bahwa kedaulatan menempati kedudukan yang sangat penting dalam konteks negara dan atau kehidupan bernegara. Sesuai dengan pengertian kedaulatan sebagaimana dikemukakan oleh doktrin para pakar dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa fungsi kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dalam konteks negara dan kehidupan bernegara? Sudah barang tentu, kedaulatan memiliki fungsi yang sangat penting dalam konteks negara dan atau kehidupan bernegara. Menurut penulis, ada 2 (dua) macam fungsi kedaulatan dalam

⁵⁰²*Ibid.*

⁵⁰³Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agus, *op. cit.*, hlm. 16.

⁵⁰⁴Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta, 1999), hlm. 212.

⁵⁰⁵ Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional, op. cit.*, hlm. 99.

konteks negara dan atau kehidupan bernegara yaitu (a) sebagai atribut negara dan (b) sebagai landasan kewenangan negara.

Pertama, dalam konteks negara dan atau kehidupan bernegara, kedaulatan berfungsi sebagai atribut negara. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a mengemukakan pendapat berkenaan dengan fungsi kedaulatan sebagai atribut negara yakni sebagai berikut “Kedaulatan (*sovereigniteit*) adalah ciri, pertanda atau atribut hukum dari negara.”⁵⁰⁶ Apa artinya kedaulatan sebagai atribut negara? Atribut mengandung arti sebagai ciri-ciri yang melekat yang membedakan negara dengan bentuk-bentuk kehidupan bersama manusia atau asosiasi yang lain seperti desa, kampung atau organisasi sosial. Atribut disebut sebagai tanda yang membedakan negara dengan asosiasi lain karena atribut tidak dimiliki oleh asosiasi lain. Atribut itu melekat hanya pada negara. Atribut yang dimaksud adalah kedaulatan. Dalam pengertian sebagaimana dikemukakan di atas, C. F. Strong mengemukakan fungsi kedaulatan dengan cara yang berbeda yakni sebagai berikut:

“We have said that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other units of association, is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty.”⁵⁰⁷ (“Kita telah mengemukakan bahwa atribut khusus negara yang dapat diperbedakan dengan segenap unit asosiasi yang lain adalah kekuasaan untuk membentuk hukum dan untuk menerapkan hukum dengan alat-alat kekuasaan yang memaksa yang dimaksudkan untuk itu. Kekuasaan seperti ini disebut kedaulatan.”)

Kekuasaan untuk membentuk hukum (undang-undang) dan menerapkan hukum (undang-undang) dengan bersaranakan alat-alat pemaksa yang dimaksudkan untuk itu

⁵⁰⁶I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara op. cit.*, hlm. 107.

⁵⁰⁷ C. F. Strong, *Modern Political Constitution, op. cit.*, hlm, 6.

hanya dimiliki oleh negara. Asosiasi lain seperti organisasi sosial tidak memiliki kekuasaan seperti kekuasaan negara sebagaimana dimaksud di atas. Kekuasaan untuk membentuk hukum (undang-undang) dan menerapkan hukum secara paksa menjadi atribut atau ciri-ciri yang melekat hanya pada negara. Dengan perkataan lain, negara dapat dibedakan dari asosiasi yang lain berdasarkan atribut tersebut.

Kedua, dalam konteks negara dan atau kehidupan bernegara, kedaulatan berfungsi untuk memberikan landasan kewenangan atau hak bagi negara untuk melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan berdasarkan kedaulatan tersebut. Fungsi yang dijalankan kedaulatan dalam hal ini berkaitan dengan pengertian kedaulatan dari sudut pandang yuridis yakni sebagai kekuasaan yang tertinggi. Syaiful Bahri misalnya mengemukakan komentar mengenai perspektif yuridis berkenaan dengan kedaulatan sebagai berikut “Kekuasaan diartikan secara yuridis, maka kekuasaan disebut kedaulatan.”⁵⁰⁸

Sebagai konsepsi yuridis dari kekuasaan, kedaulatan mengandung arti yang tidak lain dari atau sama dengan wewenang atau hak. Hal itu mengandung makna bahwa memiliki kedaulatan mengandung arti yang sama dengan memiliki hak atau wewenang atas sesuatu objek atau sesuatu hal tertentu. Dalam konteks bernegara, hak dan kewenangan itu berkenaan dengan berbagai aspek dari negara dan kehidupan bernegara seperti pembentukan hukum yang termasuk fungsi legislatif dan penegakan hukum yang termasuk fungsi yustisial. Dengan redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan maksud untuk menyebutkan fungsi kedaulatan dalam kehidupan bernegara, I Dewa Gede Atmadja mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan sebagai “kekuasaan tertinggi,” berkait dengan fungsi kedaulatan yakni

⁵⁰⁸Syaiful Bahri, *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Moderen*, *op. cit.*, hlm. 121.

aktivitas meliputi proses pengambilan keputusan atau kebijakan. Misalnya di lapangan baik legislatif maupun eksekutif dan badan yudisial.”⁵⁰⁹

Dalam konteks negara dan kehidupan bernegara, kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi adalah landasan yuridis yang memberikan hak atau wewenang kepada negara untuk melakukan berbagai macam perbuatan atau tindakan yang berkenaan dengan orang ataupun peristiwa dalam wilayah kekuasaan negara. Dalam hal seperti ini jelas bahwa kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berfungsi sebagai landasan hak atau wewenang yang memberikan hak eksklusif bagi negara untuk melakukan perbuatan untuk mengatur semua orang atau semua perbuatan atau segala peristiwa dalam wilayah keberlakuan kedaulatan. Fungsi kedaulatan seperti itu tercermin dari pendapat Ramdlon Naning yang merumuskan pengertian kekuasaan tertinggi sama dengan kedaulatan yakni sebagai berikut “Kedaulatan adalah suatu kekuasaan tertinggi pada suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara tersebut.”⁵¹⁰ Dalam definisi yang dikemukakan di atas terkandung pengertian bahwa kekuasaan tertinggi menjadi dasar (landasan) pembedaan semua tindakan yang dilakukan negara.

Ramdlon Naning juga mengemukakan pendapat mengenai kedaulatan dengan redaksi yang berbeda yakni sebagai berikut “Kedaulatan adalah juga kekuasaan penuh dan mutlak untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari kekuasaan atau pemerintahan negara lain.”⁵¹¹ Dengan maksud yang sama tetapi dengan redaksi kata-

⁵⁰⁹I Dewa Gede Atmadja, *op. cit.*, hlm. 84.

⁵¹⁰Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 18.

⁵¹¹*Ibid.*, hlm. 18.

kata yang berbeda seorang pakar Hukum Internasional yakni J. L. Brierly mengemukakan rumusan kedaulatan sebagai berikut:

“ . . . satu negara menempati satu daerah tertentu dari permukaan bumi dan di dalam daerah itulah dia biasanya menjalankan kekuasaan hukum (jurisdiksi) atas orang-orang dan barang-barang dengan mengucilkan jurisdiksi negara-negara lain Apabila satu negara mempunyai kekuasaan semacam itu atas suatu daerah tertentu, maka secara populer dia disebutkan mempunyai kedaulatan atas wilayah itu”⁵¹²

Dalam pandangan Brierly, kedaulatan suatu negara atas suatu wilayah memiliki persamaan dengan hak-hak keperdataan seperti misalnya hak milik atas tanah meskipun dalam makna yang berbeda. Hal itu dapat dengan mudah dipahami karena kedaulatan memberikan hak eksklusif bagi negara untuk melakukan berbagai macam tindakan hukum dalam wilayah kekuasaannya seperti membentuk hukum ataupun perbuatan hukum yang lain dan meminta kepatuhan dari semua orang yang berada dalam wilayah negara. Prinsip yang sama juga berlaku untuk hak milik meskipun dalam arti yang sangat terbatas. Hak milik memberikan hak eksklusif bagi pemilik tanah untuk melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan hukum atas tanah miliknya asal saja tidak melanggar hukum atau peraturan perundang-undangan.

Sebagai suatu jenis kekuasaan, kedaulatan sudah barang tentu memiliki ciri-ciri atau karakteristik khusus yang membedakannya dari kekuasaan yang lain. Karakteristik kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi menjadi fenomena yang menarik untuk dipelajari secara ilmiah. Upaya untuk memahami fenomena kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi sudah dilakukan oleh para ahli sejak berabad-abad yang lalu dari berbagai sudut pandang yang berbeda.

⁵¹²J.L. Bierly, *op. cit.*, hlm. 143.

Salah seorang sarjana yang pernah mempelajari karakteristik dan sifat hakikat kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi secara ilmiah adalah Jean Bodin.⁵¹³ Bodin adalah seorang warga negara Perancis yang hidup pada Abad XVI. Menurut Bodin, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Asli, artinya, tidak diturunkan dari suatu kekuasaan lain,
2. Tertinggi, tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya,
3. Bersifat abadi dan kekal,
4. Tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi.⁵¹⁴

Teori kedaulatan Jean Bodin dengan ciri-ciri seperti dikemukakan di atas merupakan konsep moderen mengenai kedaulatan.⁵¹⁵ Dalam sejarah belum pernah ada ahli filsafat politik yang mengemukakan konsepsi kedaulatan dengan sangat cemerlang seperti Jean Bodin. Pemikiran politik Jean Bodin termasuk konsepsinya mengenai kedaulatan tentu saja dibangun di bawah tekanan pengalaman pribadinya yang sangat ironis karena kondisi zaman yang penuh pertentangan seperti sudah diuraikan pada bagian terdahulu.⁵¹⁶

B. Aspek-aspek (Segi-segi) Kedaulatan

Kedaulatan sebagai suatu istilah atau terminologi ilmiah dipelajari oleh berbagai cabang ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari perspektif atau sudut pandang yang berbeda-beda sehingga menghasilkan pengertian yang berbeda-beda pula. Akan tetapi, perbedaan pengertian tersebut sekaligus menunjukkan bahwa kedaulatan merupakan

⁵¹³ Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing* (Bandung, 1999), hlm. 41.

⁵¹⁴ F.X. Adji Samekto, *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional* (Bandung, 2009), hlm. 49.

⁵¹⁵ Henry J. Schmandt, *op. cit.*, hlm. 277.

⁵¹⁶ *Ibid.*

konsepsi yang multi aspek sehingga sulit untuk dipahami. Untuk dapat memahami konsepsi kedaulatan secara utuh, segenap aspek kedaulatan harus diulas secara panjang lebar.

Pembahasan tentang pengertian kedaulatan dan teori-teori kedaulatan dalam kaitan dengan atau dalam konteks moral dapat dikatakan sebagai salah satu pokok bahasan Filsafat Politik. Aspek Internal kedaulatan merupakan pokok pembahasan Ilmu Negara dalam kaitan dengan hak eksklusif negara untuk mengatur orang-orang, perbuatan dan peristiwa yang terjadi dalam wilayah kekuasaan negara. Aspek eksternal kedaulatan merupakan pokok bahasan Hukum Internasional dalam kaitan dengan yurisdiksi teritorial yang terkait dengan hubungan di antara negara-negara berdaulat. Kedaulatan hukum merupakan pokok bahasan (Ilmu) Hukum Tata Negara dalam kaitan dengan kewenangan organ-organ negara untuk membentuk hukum (undang-undang) dan untuk menuntut kepatuhan terhadap hukum (undang-undang). Kedaulatan politik merupakan pokok bahasan Ilmu Politik dalam hubungan dengan pelaksanaan kekuasaan politik oleh rakyat dalam membuat keputusan-keputusan politik penting dalam konteks kehidupan bernegara dan penyelenggaraan negara.

Dalam hubungan dengan berbagai aspek kedaulatan di atas, ada beberapa aspek kedaulatan yang menurut penulis relevan untuk dibicarakan dalam buku ini. Sri Soemantri dengan mengutip James Bryce mengemukakan aspek-aspek kedaulatan sebagai berikut:

1. kedaulatan ke dalam dan kedaulatan ke luar (*the internal and external sovereignty*),

2.kedaulatan hukum dan kedaulatan politik (*the legal and the political sovereignty*).⁵¹⁷

Aspek pertama kedaulatan adalah kedaulatan internal (*internal sovereignty*). Apa yang dimaksud dengan kedaulatan internal (*internal sovereignty*)? C. F. Strong mengemukakan komentar atau ulasan berkenaan dengan pengertian kedaulatan internal (*internal sovereignty*) sebagai berikut:

“At this point it will suffice to define it in its double aspect---internal and external. Internally, it means the the supremacy of a person or body of persons in the state over the individuals or association of individuals within the area of its jurisdiction.”⁵¹⁸ (“Dalam hal ini, cukup memadai untuk mendefinisikan kedaulatan dalam kedua aspeknya ---internal dan eksternal. Secara internal, kedaulatan berarti supremasi seseorang atau himpunan orang dalam negara atas individu-individu dan himpunan orang-orang dalam wilayah yurisdiksinya.”)

Pengertian kedaulatan internal seperti dikemukakan C. F. Strong di atas merupakan pengertian kedaulatan yang lazim dipahami dan diajarkan dalam Ilmu Negara. Kedaulatan dari aspek internal merupakan salah satu pokok bahasan penting Ilmu Negara. Dalam Ilmu Negara, kedaulatan dan negara adalah dua pokok bahasan yang tidak dapat dipisahkan. Topik negara dibicarakan selalu dalam konteks kedaulatan demikian pula sebaliknya. Jika pengertian kedaulatan dipisahkan dari negara, hal itu membuat pengertian kedaulatan menjadi konsepsi yang kosong yang tidak mengandung makna dan manfaat. Demikian pula berlaku sebaliknya, jika pengertian negara dipisahkan dari kedaulatan, hal itu membuat konsepsi negara menjadi negara tanpa kekuasaan. Sudah barang tentu, konsepsi kedaulatan seperti itu merupakan sesuatu hal yang mustahil dan tidak bermakna. Hal yang sama berlaku pula sebaliknya. Sebab, seperti dikemukakan C. F. Strong dan Jean Bodin pada bagian terdahulu, kedaulatan adalah atribut atau ciri

⁵¹⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *op. cit.*, hlm. 154.

⁵¹⁸ C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, *op. cit.*, hlm. 7.

khusus negara. Secara lebih tegas, Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Agus mengemukakan komentar sebagai berikut “Negara dikatakan berdaulat atau *souverein* karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki negara.”⁵¹⁹

Dalam konteks kedaulatan internal yang dikemukakan C. F. Strong di atas, ada 2 (dua) unsur penting yang terkait dengan pengertian kedaulatan internal. *Pertama*, dalam kedaulatan internal terdapat supremasi seseorang atau himpunan orang-orang atau lembaga/badan dalam suatu negara atas orang-orang atau himpunan orang-orang. *Kedua*, supremasi sebagaimana dikemukakan di atas berlaku dalam ruang lingkup wilayah yang terbatas yakni dalam ruang lingkup wilayah atau yurisdiksi kedaulatan teritorial negara yang bersangkutan.

Unsur pertama kedaulatan internal sebagaimana dikemukakan di atas adalah unsur supremasi. Apa yang dimaksud dengan *supremacy*? Black Law Dictionary merumuskan pengertian supremasi sebagai “in the highest station of power, paramount authority (pada puncak tertinggi kekuasaan, otoritas tertinggi).”⁵²⁰ Sebagai puncak kekuasaan, supremasi mengandung sifat hakikat sebagai otoritas yang menjadi landasan kewenangan pemegang supremasi baik seseorang atau lembaga untuk mengendalikan segenap orang, perbuatan atau peristiwa dalam wilayah keberlakuan supremasi. Dengan perkataan lain, otoritas memberikan kewenangan atau hak kepada pemegang otoritas untuk memaksakan kehendak secara sah kepada orang lain.

Pemaksaan kehendak pemegang otoritas sebagaimana dikemukakan di atas dilakukan secara sah dan melembaga dengan membentuk hukum. Hukum yang dibentuk

⁵¹⁹*Ibid.*

⁵²⁰Henry Black Cambell, *Black's Law Dictionary* (Minnesota, 1991), hlm. 1004.

pemegang otoritas wajib dipatuhi oleh segenap orang yang berada dalam lingkungan wilayah keberlakuan otoritas. Dari sudut pandang sosiologis, hal itu secara mudah dapat dimengerti karena dalam kenyataan, hukum atau undang-undang yang berlaku dalam suatu wilayah (negara) sesungguhnya merupakan ungkapan kehendak dari pemegang supremasi yakni penguasa. Senada dengan sudut pandang penulis tentang supremasi dari perspektif sosiologis, Logemann mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Dalam bidang kenyataan, peraturan-peraturan itu - - - - merupakan keputusan Tegasnya ia adalah ungkapan otoritas yang bermaksud bekerja bagi orang lain sebagai motif perbuatan dalam suatu keanekaragaman situasi yang akan datang. Karenanya ungkapan otoritas dirumuskan berupa kaidah. Tetapi dalam bidang kenyataan yang menjadi penting apakah ungkapan otoritas itu berdaya guna.”⁵²¹

Unsur kedua berkaitan dengan batas-batas ruang lingkup wilayah keberlakuan supremasi yang dipegang seseorang atau negara. Dalam konteks kedaulatan internal seperti dikemukakan C. F. Strong di atas, keberlakuan supremasi memiliki batas-batas wilayah atau teritorial sehingga di luar wilayah teritorial otoritas atau supremasi tidak berlaku. Dengan perkataan lain, kedaulatan internal hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi teritorial suatu negara. Di luar yurisdiksi teritorial, kedaulatan internal tidak berlaku. Dalam konteks Hukum Internasional Huala Adolf misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Suatu negara tidak dapat melaksanakan yurisdiksi eksklusifnya ke luar dari wilayahnya yang dapat mengganggu kedaulatan wilayah negara lain. Suatu negara hanya dapat melaksanakannya secara eksklusif dan penuh hanya di dalam wilayahnya saja.”⁵²²

⁵²¹J. H. A. Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (Jakarta, 1975), hlm. 30.

⁵²²Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 100.

Karakteristik kedaulatan internal seperti dikemukakan C. F. Strong di atas memiliki persamaan dengan paham kedaulatan Jean Bodin yang memiliki ciri-ciri *asli, tertinggi, abadi dan kekal serta tidak dapat dibagi-bagi*. Sebagai suatu kesimpulan dapat dikemukakan bahwa karakteristik kedaulatan sebagaimana dikemukakan Jean Bodin merupakan kesimpulan yang bertitik tolak dari sisi internal kedaulatan.⁵²³ Dari perspektif sisi internal tersebut, kedaulatan sebagai suatu jenis kekuasaan dengan ciri-ciri sebagaimana dikemukakan Jean Bodin selalu dikaitkan dengan kekuasaan negara atas suatu wilayah teritorial tertentu. Keberlakuan kedaulatan sebagaimana dimaksud Jean Bodin terbatas hanya dalam wilayah atau teritorial suatu negara. Konsepsi kedaulatan Jean Bodin mengenai kedaulatan dengan ciri-ciri sebagaimana dikemukakan di atas tidak menimbulkan masalah dalam konteks keberlakuan kedaulatan secara internal. Dengan demikian, pengertian kedaulatan sebagai suatu jenis kekuasaan dengan ciri-ciri seperti dikemukakan Jean Bodin dengan ruang lingkup keberlakuan yang terbatas pada wilayah suatu negara merupakan pengertian yang lumrah dan dapat diterima akal sehat serta tidak menimbulkan masalah secara konseptual maupun praktikal. Namun, hal itu menjadi masalah jika dikaitkan dengan hubungan di antara negara-negara berdaulat yang diatur oleh Hukum Internasional.

Aspek kedua kedaulatan adalah kedaulatan eksternal (*external sovereignty*). Apa yang dimaksud dengan kedaulatan eksternal (*external sovereignty*)? Apakah kedaulatan eksternal memiliki sifat hakikat yang sama dengan kedaulatan internal? Apakah kedaulatan eksternal memiliki pengertian dan sifat hakikat sebagai kekuasaan tertinggi dalam hubungan dengan negara-negara berdaulat yang lain? Pertanyaan-pertanyaan ini

⁵²³ F. X. Adji Samekto, *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, *op. cit.*, hlm. 49.

merupakan pertanyaan kritis yang seyogianya harus dipahami dan dijawab dengan baik untuk menghindari kekeliruan maupun kesalahpahaman mengenai kedaulatan.

C. F. Strong mengemukakan pendapat mengenai pengertian kedaulatan dari aspek eksternal sebagai berikut “Externally, it means the absolute independence one state as whole with reference to all other state.”⁵²⁴(“Secara eksternal, kedaulatan berarti kemerdekaan mutlak suatu negara sebagai kesatuan dalam kaitan dengan segenap negara lain.”) Jika bertitik tolak dari pendapat C. F. Strong di atas dapat diketahui bahwa pengertian kedaulatan eksternal berbeda dari kedaulatan internal. Makna kedaulatan eksternal bukan kekuasaan yang tertinggi sebagaimana pengertian kedaulatan internal melainkan kemerdekaan yang bersifat mutlak seperti dikemukakan oleh C.F. Strong di atas. Kemerdekaan mutlak mengandung arti bahwa suatu negara merdeka berdaulat atas dirinya sendiri. Negara berdaulat adalah negara yang tidak berada di bawah kekuasaan negara lain. Negarayang bersangkutan memiliki kebebasan untuk mengatur wilayahnya dan menjalin hubungan dengan negara-negara berdaulat yang lain. Dengan perkataan lain, sebagai suatu kesimpulan dapat dikemukakan bahwa dari perspektif eksternal, pengertian dan sifat hakikat kedaulatan berbeda dari pengertian dan sifat hakikat kedaulatan dari sudut pandang internal sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu.

Kedaulatan merupakan topik penting dalam Hukum Internasional.⁵²⁵Dalam Hukum Internasional, kedaulatan dipahami sebagai kedaulatan teritorial atau yurisdiksi wilayah yang mengandung arti bahwa negara memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur wilayahnya. Setiap orang yang hendak melintas atau melakukan aktivitas dalam wilayah

⁵²⁴C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, *op. cit.*

⁵²⁵Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, *op. cit.*, hlm. 43.

kedaulatan teritorial atau yurisdiksi suatu negara berdaulat harus mendapat izin dari negara tersebut. Izin dapat diberikan atau tidak kepada para pihak yang hendak melintas atau melakukan aktivitas dalam wilayah yurisdiksi teritorial suatu negara bergantung. Hal itu pada atau berkaitan dengan relasi negara-negara berdaulat tersebut yang diatur oleh Hukum Internasional.

Kedaulatan sering dikaitkan dengan norma-norma Hukum Internasional dengan persepsi yang keliru. Kekeliruan itu terjadi karena tidak memahami perbedaan pengertian kedaulatan dari perspektif eksternal dan internal yang sangat berbeda seperti dikemukakan di atas. Jika perbedaan prinsipil mengenai pengertian kedaulatan eksternal dan internal tidak dipahami dengan baik dapat timbul salah pengertian sehingga kedaulatan dianggap bertentangan dengan norma-norma hukum internasional. Mochtar Kusumaatmadja misalnya mengemukakan komentar berkenaan dengan salah pengertian tersebut sebagai berikut “Pengertian kedaulatan negara sebagai kekuasaan tertinggi inilah yang menimbulkan banyak salah paham. Memang dilihat secara sepintas lalu, dimilikinya kekuasaan tertinggi oleh negara ini bertentangan dengan hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang mengatur hubungan internasional terutama hubungan antarnegara.”⁵²⁶

Pandangan sebagian orang yang salah seperti dikemukakan di atas timbul dari persepsi yang keliru yang tidak mampu untuk membedakan pengertian kedaulatan eksternal dan internal. Pandangan itu lahir karena kedaulatan internal sebagai kekuasaan yang tertinggi dipertentangkan dengan norma-norma Hukum Internasional yang mengatur hubungan negara-negara berdaulat. Oleh karena itu, Mochtar Kusumaatmadja

⁵²⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional, op. cit.*, hlm. 11.

misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . hukum internasional tak mungkin mengikat negara apabila negara itu merupakan kekuasaan tertinggi yang tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi di atasnya.”⁵²⁷

Konsepsi kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi sebenarnya tidak perlu dianggap bertentangan dengan norma-norma Hukum Internasional. Jika sudut pandang dalam memahami kedaulatan bertitik tolak dari sudut pandang kedaulatan eksternal, kekeliruan anggapan bahwa kedaulatan bertentangan dengan norma-norma hukum internasional tidak mungkin terjadi. Namun, jika kedaulatan ditinjau dari perspektif internal sebagai kekuasaan tertinggi pasti terjadi pertentangan karena norma-norma Hukum Internasional tidak mungkin mengatur negara-negara berdaulat. Pengertian demikian jelas bertentangan dengan pengertian kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi.

Perspektif yang tepat untuk memahami makna kedaulatan dalam kaitan dengan norma-norma Hukum Internasional yang mengatur hubungan negara-negara berdaulat adalah kedaulatan dari perspektif kedaulatan eksternal. Dari perspektif kedaulatan eksternal, sebagaimana dikemukakan di atas, kedaulatan bukan merupakan kekuasaan tertinggi yang tidak terbatas dan berlaku absolut tetapi kemerdekaan mutlak suatu negara dalam mengatur hubungannya dengan negara-negara berdaulat lain.

Kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi hanya berlaku dalam wilayah suatu Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas suatu wilayah atau teritorial suatu negara berakhir pada saat kedaulatan negara lain mulai. Dalam hubungan ini, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan ulasan sebagai berikut “Bahwa kedaulatan suatu negara terbatas dan bahwa batas ini terdapat dalam kedaulatan negara lain merupakan

⁵²⁷*Ibid.*

konsekuensi yang logis dari paham kedaulatan sendiri dan mudah sekali dipahami apabila kita mau memikirkan persoalan ini secara konsekuen.”⁵²⁸ Secara lebih tegas, Mochtar Kusumaatmadja lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Jadi pengertian kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi mengandung dua pembatasan penting dalam dirinya yaitu (1) kekuasaan itu terbatas pada batas wilayah negara yang memiliki kekuasaan itu dan ke (2) kekuasaan itu berakhir di mana kekuasaan suatu negara lain dimulai.”⁵²⁹

Aspek ketiga kedaulatan adalah kedaulatan hukum (*legal sovereignty*). Apa yang dimaksud dengan kedaulatan hukum (*legal sovereignty*)? Kedaulatan hukum adalah kekuasaan seseorang atau organ atau lembaga negara untuk membentuk hukum (*law-issuing power*) dan hak untuk menuntut kepatuhan dari rakyat terhadap ketentuan hukum yang sudah ditetapkan oleh negara (*the right to demand obedience*). Dalam pengertian yang sama meskipun dengan redaksi kata-kata yang sedikit berbeda, Sri Soemantri mengemukakan bahwa kedaulatan hukum dapat diartikan sebagai hak lembaga-lembaga negara untuk meminta dipatuhi dan dijalankannya peraturan-peraturan yang ditetapkan.⁵³⁰

Kedaulatan hukum pada hakikatnya mengandung 2 (dua) macam substansi. *Pertama*, *law-issuing power* atau kekuasaan membentuk undang-undang seperti dikemukakan C. F. Strong.⁵³¹ *Kedua*, *supremacy: right to demand obedience* (hak untuk

⁵²⁸*Ibid.*

⁵²⁹*Ibid.*

⁵³⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *op. cit.*, hlm. 154.

⁵³¹ C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, *op. cit.*, hlm. 7.

menuntut kepatuhan) seperti dikemukakan James Bryce.⁵³² Contoh kedaulatan hukum adalah kewenangan MPR dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dalam hubungan ini, Sri Soemantri selanjutnya berpendapat sebagai berikut “. . . kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR mengandung arti adanya kekuasaan serta hak Lembaga-Tertinggi Negara (maksudnya MPR sebelum amandemen UUD 1945- - - pen.) tersebut untuk meminta dipatuhi dan dijalankannya peraturan-peraturan yang ditetapkan.”⁵³³

Aspek keempat kedaulatan adalah kedaulatan politik (*political sovereignty*). Apa yang dimaksud dengan kedaulatan politik (*political sovereignty*)? Kedaulatan politik adalah kekuasaan rakyat di bidang politik untuk ikut serta mengambil keputusan-keputusan politik yang penting yang berkenaan dengan negara dan penyelenggaraan negara. Sebagai contoh, kedaulatan politik menurut Sri Soemantri adalah pemilihan umum yang diikuti oleh rakyat.⁵³⁴ Dalam hubungan ini, C. F. Strong mengemukakan pengertian kedaulatan politik sebagai berikut “. . . the political or constitutional sovereignty in the modern state found in the electorate or voting public.”⁵³⁵ (“ . . . kedaulatan politik atau konstitusional di negara moderen dapat ditemukan dalam pemilihan umum pengambilan keputusan umum.”)

⁵³² James Bryce, “*Studies in History and Jurisprudence*” dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *op. cit.*, hlm. 155.

⁵³³ Sri Soemantri, *op. cit.*, hlm. 155.

⁵³⁴ *Ibid.*, hlm. 156.

⁵³⁵ C. F. Strong, *op. cit.*, hlm. 7.

Kedaulatan politik berkaitan erat dengan kedaulatan hukum karena suatu substansi dengan dua sisi yang berbeda. F. Isjwara mengemukakan hubungan kedua aspek kedaulatan sebagai berikut “Tetapi di belakang kedaulatan hukum ini terdapat kedaulatan rakyat seluruhnya yang pada instansi terakhir merupakan hakim-hakim yang menentukan isi dan batas-batas kedaulatan itu. Kekuasaan rakyat inilah yang dimaksudkan dengan konsep kedaulatan politik yang berarti supremasi dalam bidang politik.”⁵³⁶

Dalam perspektif negara demokrasi moderen, konsepsi kedaulatan politik berkaitan erat dengan mekanisme pelaksanaan keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Secara garis besar, mekanisme implementasi kedaulatan politik dalam perspektif negara demokrasi moderen dilakukan melalui sistem demokrasi langsung atau sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam kaitan dengan konteks yang dikemukakan di atas, F. Isjwara lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Kedaulatan politik sekalipun dikatakan dipegang oleh rakyat seluruhnya, namun yang dapat mewujudkannya adalah korps pemilih dalam suatu negara, yaitu bagian dari rakyat yang sudah dapat menjalankan hak pilih aktif. Korps pemilih itu disebut juga penguasa politik (*political sovereign*).”⁵³⁷

C. Macam-macam Doktrin/Ajaran atau Teori Kedaulatan

Dalam khasanah Ilmu Negara maupun cabang ilmu pengetahuan lain seperti Ilmu Politik dibicarakan macam-macam teori kedaulatan mulai dari teori kedaulatan klasik sampai yang paling mutakhir. Dalam literatur, istilah teori kedaulatan lebih lazim dipakai

⁵³⁶F. Isjwara, *op. cit.*, hlm. 117.

⁵³⁷*Ibid.*

daripada doktrin atau ajaran kedaulatan. Namun, dari sudut pandang atau alasan tertentu penulis cenderung menganjurkan untuk memakai istilah doktrin atau ajaran kedaulatan daripada teori kedaulatan. Senada dengan pendapat penulis, Abdul Hamid S. Attamimi juga lebih menyukai memakai istilah ajaran kedaulatan yang artinya kurang lebih sama dengan doktrin daripada teori kedaulatan.⁵³⁸ Padmo Wahyono juga memakai istilah ajaran kedaulatan sama seperti Abdul Hamid S. Attamimi tetapi kadang-kadang juga memakai istilah teori kedaulatan.⁵³⁹

Menurut penulis, ada berbagai faktor yang menyebabkan kelahiran teori atau doktrin atau ajaran kedaulatan. *Pertama*, di satu pihak merupakan perkembangan yang dihasilkan oleh praktik penyelenggaraan negara dari berbagai zaman yang berbeda. *Kedua*, menggambarkan perkembangan pemikiran atau upaya manusia untuk menjawab sesuatu masalah atau gejala yang menarik perhatiannya dalam kehidupan nyata yang berkaitan dengan fenomena kekuasaan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan pendapat yang hampir sama dengan penulis mengenai hal tersebut yakni sebagai berikut “. . . teori kedaulatan ini, di satu pihak merupakan perkembangan yang dihasilkan oleh interaksi praktis, tetapi di lain pihak menggambarkan pula perbedaan pemikiran mengenai konsep kenegaraan dalam sejarah.”⁵⁴⁰

Dalam konteks pertama yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie memang benar bahwa praktik penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia dari zaman yang

⁵³⁸ Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, (Depok, 1990), hlm. 129.

⁵³⁹ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 154.

⁵⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta, 1990), hlm. 11.

berbeda melahirkan berbagai fenomena penyelenggaraan negara yang menimbulkan pertanyaan. Sebagai contoh, sering timbul pertanyaan sebagai berikut. Apa sebab seseorang berhak menguasai dan memerintah orang lain sedangkan orang lain tidak berhak? Pertanyaan seperti itu sering dikemukakan apalagi jika terjadi penyelenggaraan negara yang buruk dan sewenang-wenang. Berbagai pertanyaan yang timbul karena kenyataan yang dikemukakan di atas tentu saja membutuhkan jawaban. Contoh klasik yang dapat dikemukakan adalah karya Nicholo Machiavelli, Thomas Hobbes, John Locke dan Jean Jacques Rosseau. Semua doktrin yang dikemukakan para pakar di atas lahir dari praktik penyelenggaraan negara yang buruk pada masanya. Dengan perkataan lain, praktik penyelenggaraan negara yang buruk dalam sejarah kehidupan manusia menjadi sumber ilham bagi para pakar untuk melahirkan berbagai pemikiran baru mengenai sumber kekuasaan penguasa (raja).

Dalam konteks kedua, pemikiran-pemikiran baru yang dilahirkan para ahli pikir sebagaimana dikemukakan di atas biasanya mencerminkan kondisi zaman dan sekaligus merupakan jawaban dari kondisi zaman tersebut. Dalam konteks ini, para ahli ilmu kenegaraan menawarkan alternatif gagasan yang lebih baik untuk penyelesaian masalah yang terjadi pada masa yang bersangkutan. Contoh klasik adalah karya Nicholo Machiavelli yang bertujuan untuk membangun kejayaan negara Italia, Thomas Hobbes dengan doktrin kedaulatan raja, John Locke dengan doktrin monarki konstitusional maupun Jean Jacques Rosseau dengan doktrin kedaulatan rakyat.

Pembahasan mengenai doktrin atau ajaran kedaulatan yang dibicarakan dalam buku ini harus dipahami dalam kedua konteks yang dikemukakan di atas. Secara khusus dalam konteks perkembangan pemikiran mengenai doktrin kedaulatan, Padmo Wahyono

mengemukakan komentar sebagai berikut “Dalam perkembangannya, kemudian para sarjana beranggapan bahwa untuk menentukan adanya kekuasaan tertinggi dalam negara, maka tidak dapat dilepaskan dari dasar/alasan teoritis ataupun anggapan yang menjadi dasar dari adanya negara.”⁵⁴¹ Kutipan di atas mengandung arti bahwa dalam memahami fenomena negara dan kekuasaan, para sarjana kemudian melahirkan gagasan tentang doktrin kedaulatan. Doktrin kedaulatan dikembangkan berdasarkan teori penghalalan adanya negara atau teori membenaran adanya negara. Teori penghalalan adanya negara dikembangkan oleh para pakar kenegaraan untuk menjawab pertanyaan apa sebab negara ada dan memiliki kekuasaan yang sangat besar? Dengan perkataan lain, dari teori dasar penghalalan adanya negara, para sarjana kemudian mengembangkan doktrin atau ajaran tentang macam-macam doktrin atau ajaran kedaulatan.

Sebagaimana dikemukakan, doktrin atau ajaran atau teori-teori kedaulatan dibangun dalam rangka menjawab pertanyaan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara? Oleh karena itu, doktrin kedaulatan yang dibahas dalam buku ini harus dipahami dengan tidak terlepas dari doktrin tentang teori-teori dasar membenaran adanya negara atau teori penghalalan adanya negara yang sudah dibicarakan pada bagian sebelumnya. Dalam hubungan ini, Padmo Wahyono mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Dengan perkataan lain, maka teori-teori mengenai kedaulatan dihubungkan dengan teori-teori mengenai membenaran/penghalalan (kekuasaan) negara (*rechtsvaardigingstheorien*). Sehingga ajaran mengenai kedaulatan ini kita lihat sebenarnya hampir sejalan dengan teori membenaran negara atau teori penghalalan negara (*rechtsvaardigingstheorien*) yang sudah kita bahas yaitu ajaran tentang cara bagaimana bisa dihalalkan segala tindakan-tindakan negara.”⁵⁴²

⁵⁴¹Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 154.

⁵⁴² Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 154.

Jika ditinjau dari segi perspektifnya, perkembangan ajaran atau doktrin kedaulatan meliputi berbagai macam sudut pandang (perspektif) yang berbeda. Ada doktrin kedaulatan yang dibangun dari perspektif teologis seperti doktrin Kedaulatan Tuhan. Ada doktrin yang dikembangkan dengan latar belakang perspektif yuridis seperti doktrin Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum. Ada pula doktrin yang berlatar belakang sosiologis seperti doktrin Kedaulatan Raja. Dari latar belakang perspektif yang berbeda-beda dilahirkan doktrin atau ajaran kedaulatan yang secara garis besar terdiri atas (a) Doktrin Kedaulatan Tuhan, (b) Doktrin Kedaulatan Raja dan (c) Doktrin Kedaulatan Rakyat. Dalam hubungan ini, Hendra Nurtjahyo mengemukakan pendapat sebagai berikut “Pada dasarnya, hanya ada (tiga) hal (instansi) yang dianggap berdaulat di dalam suatu masyarakat atau negara yaitu Tuhan, raja atau rakyat.”⁵⁴³

Ketiga macam ajaran atau doktrin kedaulatan di atas merupakan fondasi dalam pengembangan doktrin atau ajaran kedaulatan di kemudian hari. Dari ketiga ajaran atau doktrin kedaulatan di atas, doktrin atau ajaran kedaulatan berkembang menjadi 5 (lima) macam doktrin yakni (a) doktrin kedaulatan Tuhan, (b) Kedaulatan Raja, (c) Kedaulatan Negara, (d) Kedaulatan Rakyat dan (e) Kedaulatan Hukum.

Menurut berbagai penulis, doktrin atau ajaran kedaulatan negara sebenarnya merupakan pengembangan dari teori kedaulatan raja sedangkan doktrin atau ajaran kedaulatan hukum merupakan modifikasi dan pengembangan dari doktrin atau ajaran

⁵⁴³Hendra Nurtjahyo, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 50.

kedaulatan rakyat.⁵⁴⁴Dalam perkembangan terakhir,doktrin atau ajaran kedaulatan yang lain kemudian lahir dan disebut sebagai doktrin atau teori kedaulatan pluralis.⁵⁴⁵

C.1.Doktrin atau Ajaran Kedaulatan Tuhan

Doktrin atau ajaran Kedaulatan Tuhan adalah doktrin kedaulatan yang tertua di antara doktrin-doktrin kedaulatan yang lain.Doktrin atau ajaran Kedaulatan Tuhan juga sering disebut DoktrinTeokratis. Dalam pengertian yang luas, Doktrin Kedaulatan Tuhan tidak hanya membicarakan tentang kekuasaan Tuhan tetapi mencakup pengertian kekuasaan-kekuasaan gaib seperti kekuasaan dewa-dewa dan roh-roh halus.

DoktrinKedaulatan Tuhan merupakan upaya paling awal dan paling tua yang dilakukan oleh manusia untuk menjawab masalah atau sesuatu yang menarik perhatiannyadalam hubungan dengan fenomena kekuasaan.Memang secara alamiah, upaya paling tua dan paling mudah yang dilakukan manusia untuk mencari jawaban berbagai masalah yang menarik perhatiannya adalah dengan cara mengkaitkan fenomena tersebut dengan sumber yang bersifat gaib (*metafisis*). Azhari misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Tanpa bersusah payah persoalan tadi (maksudnya persoalan kekuasaan tadi - - - pen.) dijawab oleh teori-teori kuno bahwa kekuasaan/*gezag* itu memang karena dikehendaki oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Para dewalah yang menentukan *gezag*/kekuasaan itu.”⁵⁴⁶

Doktrin atau ajaran Kedaulatan Tuhan mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara ada di tangan Tuhan. Soehino mengemukakan pendapat mengenai hal itu

⁵⁴⁴*Ibid.*

⁵⁴⁵*Ibid.*, hlm. 51.

⁵⁴⁶ Azhary, Ilmu Negara, *op. cit.*, hlm. 13.

sebagai berikut “. . . menurut sejarahnya teori kedaulatan Tuhan mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu yang memiliki atau ada pada Tuhan.”⁵⁴⁷Apa sebab kekuasaan tertinggi dianggap di tangan Tuhan?Jawaban atas pertanyaan tersebut dikaitkan dengan doktrin penciptaan yang bersifat teologis. Hendra Nurtjahyo mengemukakan pendapat mengenai hal itu sebagai berikut “Tuhan dikatakan memiliki kekuasaan tertinggi (berdaulat) karena Dialah yang menciptakan segala sesuatu dan berkuasa atas segala yang ada di dunia ini.”⁵⁴⁸Dengan redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara mengemukakan komentar sebagai berikut “Teori ketuhanan ini didasarkan pada kepercayaan bahwa segala sesuatu di jagat raya ini terjadi karena kehendak Tuhan. Demikian juga negara terbentuk karena kehendaknya. Jadi, kekuatan supranatural atau gaib yang menghendaki terbentuknya negara itu.”⁵⁴⁹

Dalam kenyataan, kekuasaan yang tertinggi tidak berada di tangan Tuhan tetapi di tangan penguasa (raja) meskipun Tuhan diyakini sebagai sumber kekuasaan.Kenyataan seperti itu tidak dipandang sebagai suatu penyimpangan dari doktrin kedaulatan Tuhan. Dalam hal seperti itu, penguasa dianggap sebagai wakil Tuhan di dunia. Ramdlon Naning misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Teori ini (maksudnya doktrin kedaulatan Tuhan - - - pen.) mengajarkan bahwa negara atau pemerintah memperoleh kekuasaan tertinggi itu dari Tuhan.”⁵⁵⁰Di lain pihak, I Gde Pantja Astawa dan Suprin

⁵⁴⁷ Soehino, *op. cit.*, hlm. 152.

⁵⁴⁸Hendra Nurtjahyo, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 50.

⁵⁴⁹Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *op. cit.*, hlm. 57.

⁵⁵⁰ Ramdlon Naning, *op. cit.*, hlm. 21.

Na'a juga mengemukakan pendapat yang senada maknanya yakni sebagai berikut "Prinsip dasar dari teori kedaulatan Tuhan (*god-souvereiniteit*) adalah bahwa kekuasaan dalam negara berasal dari Tuhan, oleh karena itu seorang penguasa negara yang menjalankan kekuasaannya dalam negara hanyalah sebagai wakil Tuhan saja dan bukan menjalankan kekuasaan sendiri atau kekuasaan milik negara."⁵⁵¹

Secara lazim, doktrin atau ajaran kedaulatan Tuhan dianggap dipelopori oleh Agustinus dan Thomas Aquinas. Dalam praktik penyelenggaraan negara, doktrin Kedaulatan Tuhan tumbuh subur di berbagai belahan dunia. Di Eropa, doktrin ini tumbuh sekitar Abad Pertengahan (abad ke-5 sampai abad ke-15). Raja Belanda secara resmi disebut memerintah atas kehendak Tuhan.⁵⁵² Hal itu mudah dimengerti karena secara umum, pada Abad Pertengahan, alam pemikiran yang berkembang di Benua Eropa adalah alam pemikiran teokratis. Dalam alam pemikiran teokratis, segala fenomena atau peristiwa dikembalikan kepada kehendak Tuhan. Raja Iskandar Zulkarnain (*Alexander the Great*) yang terkenal sebagai panglima perang juga dianggap sebagai putera Zeus Amon. Di belahan Dunia Timur seperti di Jepang, kaisar Mikado dianggap sebagai keturunan Dewa Matahari.⁵⁵³

Dalam kenyataan, raja-raja yang berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi dan sebagai wakil Tuhan ternyata dapat ditaklukkan raja-raja lain yang bukan wakil Tuhan. Bahkan, dapat terjadi seorang raja yang disebut wakil Tuhan ditaklukkan oleh para pemberontak. Sebagai akibatnya, kepercayaan orang terhadap doktrin Kedaulatan Tuhan memudar.

⁵⁵¹I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op. cit.*, hlm. 109-110.

⁵⁵²Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara* (Jakarta, 1983), hlm. 6.

⁵⁵³Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *op. cit.*, hlm. 57.

Rakyat kemudian mengalihkan perhatian dan kepercayaannya kepada raja yang berdaulat yang memiliki pengaruh dan kekuasaan yang besar secara nyata.

C.2.Doktrin atau Ajaran Kedaulatan Raja

Dalam hubungan dengan doktrin kedaulatan raja, Jimly Asshidiqie mengemukakan pendapat sebagai berikut “ . . . ajaran kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.”⁵⁵⁴ Senada dengan pendapat di atas, I Dewa Gde Atmadja mengemukakan komentar dengan redaksi kata-kata yang berbeda tentang doktrin kedaulatan raja sebagai berikut:

“Inti teorinya (maksudnya teori kedaulatan raja - - - pen.) bahwa raja itu wakil Tuhan dalam menyelenggarakan atau memegang kekuasaan tertinggi di dunia. Dengan demikian, dalam konstruksi praktisnya, Kedaulatan Tuhan menjelma dalam Kedaulatan Raja. Artinya, raja sebagai kepala negara mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. Jadi, teori kedaulatan raja mengajarkan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara.”⁵⁵⁵

Apa sebab raja dianggap berdaulat atau memegang kekuasaan tertinggi menurut doktrin ini? Secara garis besar, alasan yang dikemukakan mengenai raja sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau yang berdaulat ada 2 (dua) yakni (a) karena raja dianggap sebagai wakil Tuhan dan (b) karena secara fakta kenyataan, seorang raja memiliki kelebihan dari orang biasa atau memiliki kemampuan untuk menguasai orang lain. Dalam konteks kedua alasan pembenar yang mendukung doktrin kedaulatan raja, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan pendapat sebagai berikut “Ajaran ini (maksudnya ajaran

⁵⁵⁴Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta, 1994), hlm. 10.

⁵⁵⁵I Dewa Gde Atmadja, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 85.

kedaulatan raja - - - pen.) menandai kurun waktu absolutisme, yang menempatkan raja yang turun-temurun pada kekuasaannya yang mutlak, baik yang diperolehnya sebagai limpahan dari Tuhan ataupun tidak.”⁵⁵⁶

Alasan pertama yang dikemukakan untuk membenarkan kedudukan raja sebagai yang berdaulat adalah karena raja dianggap wakil Tuhan di dunia seperti dikemukakan di atas. Abud Daud Busroh mengemukakan komentar berkenaan dengan alasan pembena⁵⁵⁷ yang dikemukakan di atas sebagai berikut “. . . kekuasaan tertinggi ada pada raja karena Raja wakil daripada Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia. Oleh sebab itu, Raja berkuasa mutlak karena Raja merasa dalam tindak tanduknya menurut kehendak Tuhan. Masa keemasan paham ini pada zaman renaissance.”⁵⁵⁷ Alasan pertama sesuai dengan komentar Abdul Hamid S. Attamimi yang dikemukakan di atas. Alasan ini juga memberikan dampak yang sangat besar terhadap kedudukan raja. Sebagai wakil Tuhan, raja berkedudukan di atas negara, hukum ataupun pengadilan. Raja tidak tunduk kepada perintah negara, undang-undang ataupun pengadilan. Dengan demikian, kekuasaan raja menjadi kekuasaan yang bersifat mutlak karena negara, hukum atau pengadilan tidak dapat membatasi kekuasaan raja.

Alasan kedua yang dikemukakan adalah karena berbagai sebab lainnya seperti misalnya raja seorang yang istimewa atau orang suci dan bijaksana yang berbeda dari rakyat biasa. Dalam hubungan ini, I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a mengemukakan pendapat sebagai berikut “Kedaulatan raja berarti dalam negara itu yang berdaulat adalah raja, raja dianggap sebagai orang suci, bijaksana sehingga tidak sama dengan rakyat (warga negara) meskipun sama-sama manusia.”⁵⁵⁸ Alasan lain yang juga dikemukakan

⁵⁵⁶Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, op. cit., hlm. 129.

⁵⁵⁷Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, op. cit., hlm. 71.

sebagai alasan pembenar kedaulatan raja adalah karena secara fakta kenyataan, raja adalah seseorang yang memiliki kemampuan menguasai orang lain. Padmo Wahyono misalnya mengemukakan komentar berkenaan dengan kemampuan fisik sebagai salah satu alasan pembenar kedaulatan raja sebagai berikut “Jadi, negara ini diciptakan oleh orang-orang yang kuat (kuat jasmaninya). Dan siapa yang kuat dia yang menang. Di sini kita lihat teori yang realistik yang melihat pada kekuatan jasmani, . . .”⁵⁵⁹

Doktrin atau ajaran kedaulatan raja dapat dikaitkan dengan doktrin penghalalan adanya negara yang dikemukakan Thomas Hobbes. Thomas Hobbes dapat dipandang sebagai pelopor doktrin Kedaulatan Raja. Dalam kaitan dengan teori Thomas Hobbes tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Teori kedaulatan raja bahwa kekuasaan tertinggi ada pada raja, hal ini dapat dihubungkan dengan teori pembenaran negara yang menimbulkan kekuasaan mutlak pada raja. Misalnya teori-teori kekuasaan jasmani atau teori-teori perjanjian dari pada Thomas Hobbes. Ajaran ini sampai pada puncaknya pada ajaran yang berslogankan “*l’etat c’est moi.*”⁵⁶⁰

Pada awalnya, doktrin kedaulatan raja masih dipercayai rakyat. Namun, perlahan-lahan kepercayaan rakyat terhadap doktrin ini merosot dan memudar karena raja sering bertindak sewenang-wenang. Sebagai akibatnya, rakyat tidak mendapat perlindungan dan perlakuan yang baik. Akhirnya, rakyat kehilangan kepercayaan terhadap doktrin kedaulatan raja dan beralih kepada doktrin lain yang lebih memberikan jaminan perlindungan kepada rakyat yaitu doktrin kedaulatan rakyat.

C.3. Doktrin atau Ajaran Kedaulatan Rakyat

⁵⁵⁸I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *op. cit.*, hlm. 111.

⁵⁵⁹Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 72.

⁵⁶⁰ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 155.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan komentar tentang doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat sebagai berikut “. . . ajaran kedaulatan rakyat . . . meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.”⁵⁶¹Wirjono Prodjodikoro merumuskan pengertian doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat sebagai berikut “Menurut teori ini, segala kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada kekuasaan rakyat bersama.”⁵⁶²Di lain pihak, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih juga mengemukakan pendapat yang hampir sama yakni sebagai berikut “Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.”⁵⁶³Makna dan pengertian yang sama juga tercermin dari pendapat I Dewa Gde Atmadja tentang doktrin kedaulatan rakyat yakni sebagai berikut “Inti teorinya bahwa domain kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Ini berarti bahwa kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.”

Apa sebab rakyat dianggap berdaulat atau memiliki kekuasaan yang tertinggi? Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan pendapat mengenai hal itu sebagai berikut “Ajaran ini (maksudnya ajaran kedaulatan rakyat - - - pen.) timbul dan tumbuh dengan jelas pada masa revolusi Amerika dan Perancis. Dasarnya ialah perjanjian masyarakat (kontrak sosial) dan legitimasi pembentukan negara.”⁵⁶⁴Sebagaimana diketahui, doktrin perjanjian masyarakat mengajarkan bahwa negara dibentuk berdasarkan kontrak atau

⁵⁶¹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 11.

⁵⁶²Wirjono Prodjodikoro, *op. cit.*, hlm. 6.

⁵⁶³Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, *op. cit.*, hlm. 119.

⁵⁶⁴Abdul Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 129.

perjanjian oleh masing-masing individu. Dalam hal ini, doktrin yang menjadi alasan penghalalan atau dasar pembenar keberadaan negara adalah kehendak masing-masing individu yang diwujudkan dalam suatu perjanjian sebagai tindakan bersama (*gesamt-akt*) yang bertujuan membentuk negara.

Sesuai dengan kutipan di atas, dapat diketahui bahwa doktrin yang memberikan dukungan terhadap doktrin kedaulatan rakyat adalah doktrin perjanjian masyarakat atau kontrak sosial yang dikemukakan ahli-ahli filsafat aliran hukum kodrat (Hukum Alam) antara lain Thomas Hobbes, John Locke dan terutama Jean Jacques Rousseau. Oleh karena itu, doktrin kedaulatan rakyat secara karakteristik dilahirkan dari perspektif atau dalam suasana juridis karena bertitik tolak dari konsep hukum perjanjian masyarakat atau perjanjian sosial.

Apa maknanya jika dikatakan bahwa kekuasaan tertinggi atau kedaulatan di tangan rakyat? Doktrin kedaulatan rakyat menimbulkan konsekuensi yang sangat luas terhadap kedudukan rakyat dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara. Sesuai dengan doktrin kedaulatan rakyat, rakyat dilibatkan dalam segala aspek penyelenggaraan negara sehingga tidak boleh ada satu pun urusan negara atau penyelenggaraan negara yang terlepas dari jangkauan kedaulatan rakyat. Rakyat harus dilibatkan dalam pembentukan undang-undang atau hukum baik secara langsung melalui referendum seperti di Swiss maupun melalui sistem perwakilan melalui wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan. Rakyat juga harus terlibat dalam menetapkan kebijakan negara melalui wakil-wakil rakyat. Bahkan, rakyat juga harus ikut terlibat dalam penentuan anggaran belanja negara yang ditetapkan dengan undang-undang yang dibentuk wakil-wakil rakyat. Penyelenggaraan negara yang melibatkan rakyat secara perwakilan disebut

demokrasi perwakilan. Dalam konteks ini, Paimin Napitupulu mengemukakan pendapat sebagai berikut “Praktik pemerintahan yang demokratis itu akan melembagakan suatu sistem pemerintahan perwakilan yang memberikan kesempatan yang sama kepada semua rakyat untuk memimpin negara, mengisi jabatan-jabatan negara dan melaksanakan proses pemerintahan.”⁵⁶⁵

Keterlibatan rakyat dalam setiap aspek penyelenggaraan negara merupakan konsekuensi dari suatu negara demokrasi moderen. Oleh sebab itu, dalam perkembangan praktik penyelenggaraan negara demokrasi moderen, doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat kemudian berkembang menjadi doktrin yang memberikan dasar pembenar kepada penyelenggaraan demokrasi moderen tersebut. Paimin Napitupulu lebih lanjut berpendapat sebagai berikut “Ajaran kedaulatan rakyat yang berintikan pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat selanjutnya melahirkan teori Negara Demokrasi yakni suatu pemerintahan yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat”⁵⁶⁶

C.4. Doktrin atau Ajaran Kedaulatan Negara

Doktrin atau ajaran kedaulatan negara sesungguhnya merupakan reaksi terhadap doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat. Jika ditinjau dari perspektif historis, keterkaitan doktrin kedaulatan rakyat dengan doktrin kedaulatan negara dapat diuraikan sebagai berikut. Sebagaimana dikemukakan, menurut doktrin kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.⁵⁶⁷ Doktrin kedaulatan rakyat dengan ajaran seperti itu

⁵⁶⁵Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan* (Bandung, 2007), hlm. 15.

⁵⁶⁶*Ibid.*, hlm. 6.

⁵⁶⁷Bagir Manan (ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi dan Negara Hukum* (Jakarta, 1996), hlm. 56.

menjadi ancaman bagi kelangsungan hidup kekuasaan rajadan tahta kerajaan. Jika rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi sudah barang tentu rakyat tidak perlu tunduk kepada kekuasaan raja atau kekuasaan siapapun. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyat dapat menolak untuk patuh terhadap kekuasaan raja. Kekhawatiran seperti itu memicu sebagian raja atau penguasa menentang kehadiran doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat.

Sejarah mencatat, kekhawatiran mengenai kemungkinan rakyat menolak kekuasaan rajadan atau melakukan pemberontakan karena pengaruh doktrin kedaulatan rakyat memang terbukti di Jerman. Raja Jerman khawatir bahwa doktrin kedaulatan rakyat dapat mempengaruhi pikiran rakyat Jerman sehingga memberontak terhadap raja. Oleh karena itu, raja Jerman membuat ajaran baru yang disebut doktrin atau ajaran kedaulatan negara sebagai tandingan doktrin atau ajaran kedaulatan rakyat.⁵⁶⁸ Dalam hubungan dengan kelahiran doktrin atau ajaran kedaulatan negara, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar bahwa ajaran kedaulatan negara berkembang di Jerman sebagai akibat ajaran Gerber yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di negara.⁵⁶⁹

Pelopor doktrin atau ajaran kedaulatan negara antara lain adalah Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Austin dan Jellinek. Doktrin kedaulatan negara merupakan doktrin yang dibangun dalam suasana juridis. Apa sebab dikatakan demikian? Hal itu dapat dijelaskan dalam uraian berikut. Dalam doktrin kedaulatan negara ini, negara dianggap sebagai subjek hukum atau “*rechtspersoon*” atau badan hukum.⁵⁷⁰ Sebagai badan hukum, negara memiliki hak dan kewajiban seperti layaknya manusia. Sesuai

⁵⁶⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 122.

⁵⁶⁹ Abdul Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 129.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

dengan hak dan kewajibannya, negara dapat melakukan berbagai macam perbuatan hukum atau tindakan hukum. Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh organ dan aparatur pemerintahan negara. Dengan perkataan lain, dalam doktrin kedaulatan negara, negara dianggap mempunyai kemauan atau kehendak dan kemampuan untuk memerintah sehingga negara dianggap mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya. Dalam konteks ini, Sjachran Basah mengemukakan pendapat sebagai berikut “Jadi, Negara itu merupakan penjelmaan perintah-perintah dari kehendak-kehendak dan kemauan-kemauan dari golongan orang-orang yang memiliki kekuasaan memerintah.”⁵⁷¹

Menurut doktrin atau ajaran kedaulatan negara, sebagai badan hukum, negara yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dan bukan raja, rakyat atau Tuhan. Doktrin atau ajaran kedaulatan negara secara tegas mengemukakan doktrin sebagai berikut “. . . kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan seperti yang dikatakan oleh para penganut teori kedaulatan Tuhan tetapi ada pada negara. Negara lah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk kepada negara.”⁵⁷² Dengan pengertian yang sama meskipun dengan redaksi kata-kata yang berbeda, Sjachran Basah mengemukakan komentar tentang doktrin kedaulatan negara sebagai berikut “Dalam ajaran kedaulatan negara itu “kekuasaan tertinggi” terletak pada negara, dan kemauan serta kehendak negara itu terwujud dalam hukum yang berbentuk undang-undang karena itu di luar undang-undang tidak ada hukum.”⁵⁷³

⁵⁷¹Sjachran Basah, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 171.

⁵⁷² Soehino, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 154.

⁵⁷³Sjachran Basah, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 171.

Doktrin kedaulatan negara dibangun atas dasar doktrin kedaulatan rakyat tetapi dengan maksud dan tujuan yang berbeda yakni untuk memberikan dasar pembenar kepada kekuasaan raja demi kelanggengan tahta kerajaan. Apa sebab dikemukakan demikian? Hal itu dapat dijelaskan sebagai berikut. Sebagai titik tolak, doktrin kedaulatan negara membangun ajarannya berdasarkan doktrin kedaulatan rakyat. Doktrin kedaulatan negara mengemukakan bahwa rakyat membentuk diri menjadi negara sehingga rakyat identik dengan negara.⁵⁷⁴ Selanjutnya dikemukakan, jika rakyat berdaulat dengan sendirinya negara juga berdaulat karena rakyat identik dengan negara. Namun, dalam realitanya siapayang memegang kekuasaan negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi? Bukankah negara sesuatu yang bersifat abstrak? Sudah barang tentu yang memegang kekuasaan tertinggi adalah raja. Dengan jawaban seperti itu jelas bahwa doktrin kedaulatan negara dibangun dalam suasana kedaulatan rakyat tetapi bukan dengan maksud dan tujuan untuk kepentingan rakyat tetapi kepentingan raja.

Jika bertitik tolak dari uraian yang dipaparkan di atas dapat diketahui bahwa ajaran kedaulatan negara sesungguhnya merupakan reaksi yang bertujuan untuk menolak doktrin (ajaran) kedaulatan rakyat. Doktrin kedaulatan negara dibangun oleh para pakar kenegaraan untuk melanggengkan kekuasaan raja. Tujuan doktrin ini adalah untuk memberikan dasar pembenar (justifikasi) yang baru terhadap kekuasaan raja. Ajaran kedaulatan raja yang semula merupakan ajaran yang memberikan pembenaran terhadap kekuasaan raja dikhawatirkan menjadi usang karena kelahiran doktrin kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sesuai dengan latar belakang kelahirannya, doktrin kedaulatan negara sejak semula bertujuan untuk menentang doktrin kedaulatan rakyat. Nikmatul

⁵⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 122.

Huda misalnya mengemukakan komentar mengenai hal itu sebagai berikut “Pada hakikatnya, ajaran ini sama dengan ajaran kedaulatan raja, hanya ajaran ini dibuat sedemikian rupa hingga dapat diterima rakyat . . . dan memberi kedok bagi kedaulatan raja yang sudah usang.”⁵⁷⁵ Dengan perkataan lain, Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih mengemukakan bahwa doktrin atau ajaran kedaulatan negara sesungguhnya merupakan kelanjutan dari ajaran kedaulatan raja dalam suasana kedaulatan rakyat.⁵⁷⁶

Kekuasaan tertinggi yang ada pada negara mudah disalahgunakan oleh penguasa (raja). Penguasa atau raja dapat bertindak atas nama dan kepentingan negara meskipun sesungguhnya untuk kepentingan pribadi. Kemungkinan seperti itu sudah terbukti dan mencapai puncaknya dalam masa pemerintahan Louis XIV di Perancis. Louis XIV sebagai raja Perancis dengan kekuasaan yang bersifat mutlak menganggap dirinya adalah negara. Semboyan Louis XIV yang sangat terkenal adalah “*l’etat c’est moi.*” Sebagai reaksi terhadap ajaran kedaulatan negara kemudian lahir doktrin atau ajaran kedaulatan hukum. Doktrin atau ajaran kedaulatan hukum menentang dengan keras dogma atau ajaran kedaulatan negara yang dikemukakan Jellinek dengan ajaran bahwa kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada di tangan negara.

C.5. Doktrin atau Ajaran Kedaulatan Hukum

Doktrin kedaulatan hukum merupakan doktrin yang lahir sebagai reaksi yang bertujuan untuk menentang doktrin kedaulatan negara seperti sudah dikemukakan di atas. Dengan perkataan lain, doktrin kedaulatan hukum dapat dipandang sebagai antitesis doktrin kedaulatan negara. Dalam hubungan dengan kelahiran doktrin kedaulatan hukum,

⁵⁷⁵Nikmatul Huda, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 181.

⁵⁷⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 122.

Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan komentar bahwa ajaran kedaulatan hukum lahir “Sebagai reaksi terhadap ajaran kedaulatan negara yang menentukan bahwa satu-satunya dasar bagi hukum ialah negara dan wibawanya”⁵⁷⁷ Padmo Wahyono juga mengemukakan pendapat yang kurang lebih sama mengenai hal itu yakni sebagai berikut “Teori kedaulatan hukum timbul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara”⁵⁷⁸ Dengan demikian, ada hubungan yang erat antara doktrin kedaulatan negara dengan doktrin kedaulatan hukum sehingga untuk memahami doktrin kedaulatan hukum sudah semestinya lebih dahulu dipahami doktrin kedaulatan negara.

Doktrin kedaulatan hukum hendak membantah dan sekaligus membuktikan bahwa dalam kenyataan bukan negara yang berdaulat melainkan hukum. Hal itulah yang menjadi inti doktrin kedaulatan hukum. Apa sebab doktrin kedaulatan hukum menentang dengan keras doktrin kedaulatan negara? Doktrin kedaulatan negara mendapat perlawanan keras dari doktrin kedaulatan hukum karena memiliki kelemahan yang prinsip. Doktrin kedaulatan negara mengajarkan suatu ajaran yang tidak sesuai dengan kenyataan. Kelemahan doktrin kedaulatan negara yang akan dijelaskan nanti menjadi titik tolak doktrin kedaulatan hukum untuk menentang tesis doktrin kedaulatan negara yang mengajarkan kekuasaan tertinggi ada pada negara.

Sebagaimana diketahui, doktrin kedaulatan negara mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada negara dan bukan pada rakyat, Tuhan atau pada raja. Sesuai dengan doktrin tersebut, kedudukan negara ditempatkan sebagai lebih tinggi daripada hukum. Sebagai konsekuensinya, hukum dipandang subordinasi terhadap negara atau

⁵⁷⁷ Abdul Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 130.

⁵⁷⁸ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 156.

dengan kata lain kedudukan hukum lebih rendah daripada negara. Oleh sebab itu, negara memiliki supremasi terhadap hukum atau negara tidak tunduk kepada hukum melainkan sebaliknya.

Apa sebab hukum dianggap subordinasi kepada negara? Para pendukung doktrin kedaulatan negara seperti John Austin mengemukakan alasan bahwa hukum adalah perintah penguasa yang dianggap sama dengan perintah negara. W. Friedmann mengutip definisi hukum yang dikemukakan John Austin sebagai berikut “Austin defines a law as “a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him.”⁵⁷⁹ (“Austin mendefinisikan hukum sebagai aturan yang ditetapkan untuk tuntunan bagi makhluk berakal budi oleh makhluk berakal budi yang memiliki kekuasaan atas mereka.”) Dengan redaksi yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Logemann mengemukakan pendapat sebagai berikut “Hukum adalah wujud konkrit dari pernyataan kehendak negara.”⁵⁸⁰

Sebagai wujud konkrit pernyataan kehendak negara dengan sendirinya hukum tidak dapat mengikat negara. Hukum tidak dapat mengikat negara karena negara memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Tidak ada satu pun kekuasaan dapat membatasi kekuasaan negara termasuk hukum. Dengan pernyataan yang berbeda dapat dikemukakan bahwa hukum adalah produk negara sehingga negara tidak tunduk kepada hukum yang merupakan produk negara.

⁵⁷⁹ W. Friedmann, *Legal Theory* (London, 1960), hlm. 211.

⁵⁸⁰ Bandingkan dengan pendapat Logemann yang menyatakan bahwa kaidah hukum adalah ungkapan dari pemegang otoritas. (Logemann, J. H. A. Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, *op. cit.*, hlm. 30.)

Doktrin kedaulatan negara seperti diuraikan di atas seharusnya memberikan landasan yang sangat kuat bagi eksistensi negara karena doktrin tersebut dapat diterima oleh akal sehat. Namun, meskipun dapat diterima akal sehat tidak berarti bahwa doktrin kedaulatan negara dapat membuktikan kebenaran ajarannya dalam kenyataan. Justru dalam hal pembuktian inilah doktrin kedaulatan negara memperlihatkan kelemahan yang fundamental. Dengan perkataan lain, dengan ajaran sebagaimana dikemukakan di atas, kebenaran doktrin kedaulatan negara ternyata tidak terbukti dalam kenyataan sehingga doktrin kedaulatan negara memiliki kelemahan fatal yang tidak dapat disangkal. Oleh karena itu, doktrin kedaulatan negara banyak ditentang para sarjana.⁵⁸¹ Beberapa sarjana yang menentang doktrin atau ajaran kedaulatan negara yang dapat disebut antara lain adalah Struyken dan Kranenburg.⁵⁸²

Apakah benar kedaulatan beradadi tangan negara sehingga hukum merupakan perintah negara? Bagaimanakah dalam kenyataannya? Dalam kenyataan, negara tunduk kepada hukum. Dalam kenyataan, ternyata bukan supremasi negara atas hukum yang terjadi melainkan kebalikannya yakni negara tunduk kepada hukum. Oleh karena itu, dalam hubungan dengan kenyataan tersebut, Soehino mengemukakan komentar sebagai berikut “Terhadap teori kedaulatan negara ini kiranya ada yang mengajukan keberatan. Kalau hukum itu sudah dianggap merupakan perwujudan atau penjelmaan daripada kemauan atau kehendak negara, lalu bagaimanakah kenyataannya? Kenyataannya ialah

⁵⁸¹ Sebagai pendukung doktrin kedaulatan negara, Jeliinek mencoba untuk menutupi kelemahan doktrin tersebut dengan *Teori Penundukan Diri Negara terhadap Hukum (Selbindungstheorie)*. Akan tetapi, teori penundukan diri ini ternyata juga gagal dan tidak banyak menolong.

⁵⁸² Soehino, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 157-158.

bahwa negara itu sendiri tunduk kepada hukum.”⁵⁸³Dalam pengertian yang kurang lebih sama, Azhari misalnya mengemukakan komentar mengenai doktrin kedaulatan negara dan konsepsi tentang hukum sebagai perintah negara yang sudah ditentang banyak sarjana dengan cara sebagai berikut:

“Terhadap paham-paham tersebut di atas (maksudnya : doktrin kedaulatan negara . . . pen.) terdapat banyak sanggahan. Terutama terdapat keragu-raguan terhadap kebenaran atas kekuasaan negara yang tak terbatas, demikian pula halnya dengan teori-teori tentang kehendak negara dan paham bahwa hukum merupakan perintah dari negara/penguasa telah ditolak oleh banyak sarjana”⁵⁸⁴

Doktrin kedaulatan negara ternyata tidak dapat membuktikan kebenarannya ketika diuji dengan fakta. Doktrin kedaulatan negara gagal membuktikan kebenaran dalil ajarannya dalam realitas. Secara lebih tegas dan tajam, Krabbe mengajukan pertanyaan yang bernada kritik terhadap doktrin kedaulatan negara yang sekaligus menunjukkan kelemahan doktrin kedaulatan negara. Krabbe mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Kedaulatan negara bertentangan dengan kenyataan, bukankah acapkali kita lihat/alami bahwa negara sendiri tunduk pada hukum (pemerintahnya). Hukum sama dengan perintah negara sudah terang tidak benar, bagaimanakah caranya negara memerintah dirinya sendiri? Negara sebagai badan yang memberi perintah yang tidak bersyarat sudah terang tidak mungkin mau tunduk pada pemerintahnya sendiri.”⁵⁸⁵

Jika dalam kenyataannegara tunduk kepada hukum berarti kedudukan hukum lebih tinggi daripada negara. Jika kedudukan hukum lebih tinggi daripada negara berarti kebenaran doktrin kedaulatan negara gugur ketika diuji dengan fakta. Kelemahan fatal doktrin kedaulatan negara seperti dikemukakan di atas menjadi alasan bagi doktrin atau ajaran kedaulatan hukum untuk menolak doktrin kedaulatan negara tersebut.

⁵⁸³*Ibid.*, hlm. 155.

⁵⁸⁴Azhary, *Ilmu Negara Pembahasan Buku Kranenburg, op. cit.*, hlm. 76.

⁵⁸⁵*Ibid.*, hlm. 76.

Pelopop doktrin kedaulatan hukum adalah Hugo Krabbe.⁵⁸⁶ Menurut Krabbe yang berdaulat adalah hukum.⁵⁸⁷ Krabbe dengan tegas menolak doktrin kedaulatan negara. Ramdlon Naning mengemukakan sebagai berikut “Hugo Krabbe menentang keras teori kedaulatan negara itu (sehingga. . . . pen) menyatakan hukum itu bukanlah timbul sebagai kemauan negara.”⁵⁸⁸ Soehino lebih lanjut menguraikan doktrin Krabbe dengan mengemukakan bahwa inti doktrin kedaulatan hukum adalah sebagai berikut “Menurut teori kedaulatan hukum atau *rechtssouvereiniteit* tersebut yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum.”⁵⁸⁹

Sesuai dengan uraian di atas jelas bahwa dalam doktrin kedaulatan hukum, posisi hukum lebih tinggi daripada negara karena doktrin kedaulatan hukum dilandasi prinsip hukum lebih tinggi daripada negara. Sebagai konsekuensinya, negara juga harus tunduk kepada hukum. Dengan perkataan lain, hukum berdaulat atas negara. Apa sebab hukum dianggap berdaulat atau lebih tinggi daripada negara? Anggapan demikian timbul dari pandangan bahwa hukum bukan perintah negara seperti diajarkan doktrin kedaulatan negara. Hukum tidak bersumber dari negara. Hukum dan negara adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki kemauan yang berbeda dari kemauan negara. Dalam hubungan dengan landasan pemikiran mengenai sumber dari hukum sebagai kekuasaan tertinggi, Ramdlon Naning

⁵⁸⁶ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 156.

⁵⁸⁷ Soehino, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 156.

⁵⁸⁸ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 26.

⁵⁸⁹ Soehino, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 156.

mengemukakan komentar sebagai berikut “Hukum tersebut berlaku terlepas dari kehendak negara dan hukum adalah sumber dari segala kekuasaan negara.”⁵⁹⁰

Kemauan hukum timbul dari kesadaran hukum masyarakat. Ramdlon Naning mengemukakan sebagai berikut “Hukum itu tercipta dari rasa keadilan (*rechtsgefühl*) yang hidup pada sanubari rakyat.”⁵⁹¹ Dalam hubungan ini, Kranenburg menjelaskan doktrin yang diajarkan Krabbe mengenai sumber kedaulatan hukum sebagai berikut “Pemecahan soal ini dicari oleh Krabbe dalam terdapatnya perasaan hukum, dalam bentuk luhur sebagai kesadaran hukum”⁵⁹²

Argumentasi doktrin kedaulatan hukum mengenai dasar pembenar hukum yang berdaulat juga memiliki kelemahan fundamental. Dalam konteks kelemahan doktrin tersebut dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan perasaan hukum atau kesadaran hukum? Bukankah masyarakat terdiri atas berbagai golongan? Perasaan hukum atau kesadaran hukum golongan masyarakat mana yang dapat dijadikan dasar pembenar hukum yang berdaulat seperti diajarkan doktrin kedaulatan hukum?

Dalam hubungan dengan pertanyaan di atas, Azhari mengemukakan komentar para pakar yang menentang doktrin kedaulatan hukum. Azhari mengutip komentar Kranenburg sebagai salah satu penentang doktrin kedaulatan hukum sebagai berikut “Kranenburg keberatan atas paham Krabbe ini: Bukankah kesadaran hukum itu hanya merupakan “*inane nomen*” , suatu perkataan (hampa) kosong yang merupakan

⁵⁹⁰ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, *op. cit.*, hlm. 26.

⁵⁹¹ *Ibid.*, hlm. 26.

⁵⁹² Kranenburg, *op. cit.*, hlm. 14.

kedok dari kepentingan sendiri.”⁵⁹³ Azhary lebih lanjut mengemukakan komentar Kranenburg yang didasarkan pada pendapat pakar lain yakni sebagai berikut:

“Bukankah Duguit telah mengecam tentang perasaan hukum (*sentiment de Justice*) sebagai suatu kelanjutan dari perasaan egois seseorang? Dapatkah perasaan hukum itu memberikan suatu ukuran, bukankah perasaan hukum itu berubah dari abad keabad dari suatu masa ke masa lainnya, berbeda pada setiap bangsa atau golongan bahkan berbeda bagi setiap manusia.”⁵⁹⁴

Jika berpedoman pada uraian di atas, menurut Krabbe, sumber kedaulatan hukum adalah kesadaran hukum masyarakat. Dengan doktrin atau ajaran seperti itu, Krabbe menempatkan doktrin kedaulatan hukum sebagai doktrin yang metafisis seperti doktrin kedaulatan Tuhan tetapi dalam pengertian yang berbeda. Sumber doktrin kedaulatan Tuhan adalah sesuatu yang metafisis yakni Tuhan sedangkan sumber doktrin kedaulatan hukum adalah sesuatu yang bersifat metafisis juga yakni kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, doktrin kedaulatan hukum condong pada aliran Mazhab Sejarah dalam Filsafat Hukum yang dipelopori Von Savigny dari Jerman yang pada intinya mengajarkan bahwa hukum bersumber dari jiwa bangsa (*Volksgeist*). Von Savigny terkenal dengan dalil “Hukum tidak dibuat tetapi ia tumbuh dan berkembang bersama masyarakat (*Das Rechts wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem Volke.*)”⁵⁹⁵ Von Savigny lebih lanjut mengemukakan ajarannya tentang hukum yakni sebagai berikut:

Di dunia ini terdapat berbagai bangsa yang pada tiap-tiap bangsa tersebut mempunyai *volksgeist* (jiwa rakyat). Jiwa ini berbeda-beda, baik menurut waktu maupun menurut tempat. Pencerminkan dari adanya jiwa yang berbeda ini tampak pada kebudayaan dari bangsa tadi yang berbeda-beda. Ekspresi ini tampak pula pada hukum yang sudah tentu berbeda pula pada setiap waktu dan tempat.”⁵⁹⁶

⁵⁹³Azhari, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 77.

⁵⁹⁴*Ibid.*

⁵⁹⁵Dardji Darmodihadjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum* (Jakarta, 1995), hlm. 107.

BAB IX

UNSUR-UNSUR (ELEMEN-ELEMEN) FORMAL PEMBENTUK NEGARA

A. Pengertian Unsur-unsur (Elemen-elemen) Formal Pembentuk Negara

Pokok bahasan yang dibicarakan dalam bab ini adalah mengenai unsur-unsur formal pembentuk negara yang juga disebut unsur-unsur konstitutif negara dari sudut pandang (perspektif) yuridis dan sosiologis. Pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan mengenai unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara adalah sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara? Apa saja unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara?

Jawaban yang dikemukakan berkenaan dengan pertanyaan tersebut berpedoman pada doktrin-doktrin yang lazim terdapat dalam berbagai literatur Ilmu Negara, Ilmu Politik dan sebagainya. Berbagai doktrin tentang unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara secara sengaja dikemukakan dengan tujuan untuk diperbandingkan supaya dapat diketahui perbedaan dan persamaannya sehingga dapat menambah wawasan. Selain itu, pemaparan doktrin-doktrin tentang unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara bertujuan untuk menghadirkan panorama doktrin yang beraneka ragam. Keanekaragaman doktrin tentang hal itu tentu saja sangat berguna untuk dapat lebih memahami pokok bahasan tentang unsur-unsur formal pembentuk negara.

Dari sudut pandang terminologi, pengertian istilah unsur dapat disejajarkan dengan pengertian elemen sehingga kedua istilah tersebut dapat dipakai secara silih-berganti dengan makna yang sama. Dalam Ilmu Negara, pemakaian istilah unsur-unsur

⁵⁹⁶Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum* (Jakarta, 2006), hlm. 60.

formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara atau elemen-elemen negara juga dapat dipergunakan secara bergantian dengan makna yang sama atau sejajar. Dalam hubungan dengan pemakaian kedua istilah tersebut, Abu Daud Busroh mengemukakan komentar sebagai berikut “Yang dimaksud dengan unsur-unsur negara adalah hal-hal yang menjadikan negara itu ada atau hal-hal yang diperlukan untuk terbentuknya negara (elemen negara).”⁵⁹⁷

Jika bertitik tolak dari uraian di atas dapat dimengerti bahwa unsur-unsur formal pembentuk negara atau elemen-elemen negara adalah substansi yang mutlak harus ada supaya negara terbentuk. Jika tanpa substansi itu, negara tidak pernah ada atau tidak pernah terbentuk. Dengan perkataan lain, unsur-unsur atau elemen-elemen negara adalah *conditio sine quanon* (syarat mutlak) pembentukan negara. Dengan redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih juga mengemukakan pendapat mengenai unsur-unsur negara sebagai berikut “Untuk melengkapi arti negara perlu kiranya diuraikan unsur-unsur negara. Yang dimaksud dengan unsur-unsur negara adalah bagian-bagian yang menjadikan negara itu ada. Dengan lengkapnya unsur-unsur itu maka lengkaplah negara bagaikan sebuah rumah yang bertiang lengkap.”⁵⁹⁸

Unsur-unsur atau elemen-elemen negara yang disinggung di atas juga dapat disebut unsur-unsur konstitutif negara atau unsur-unsur yang membentuk eksistensi (keberadaan) negara. Unsur-unsur konstitutif negara mengandung pengertian sebagai unsur-unsur yang menentukan keberadaan negara karena tanpa kehadiran unsur-unsur

⁵⁹⁷Abu Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 75.

⁵⁹⁸Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 101.

tersebut, negara tidak pernah ada. Oleh karena itu, unsur-unsur itu disebut sebagai unsur-unsur konstitutif pembentuk negara atau unsur yang menentukan keberadaan negara.

Apa saja unsur-unsur formal pembentuk negara atau unsur-unsur konstitutif negara? Ada 2 (dua) macam sudut pandang yang menjadi titik tolak untuk menjawab pertanyaan yang dikemukakan di atas yaitu (a) sosiologis sebagai titik tolak Ilmu Negara dan (b) yuridis sebagai titik tolak Hukum Internasional. Secara teoretis, menurut doktrin Ilmu Negara yang bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis, unsur-unsur konstitutif negara atau unsur-unsur formal pembentuk negara terdiri atas (a) wilayah, (b) rakyat dan (c) pemerintah yang berdaulat. Akan tetapi, menurut Hukum Internasional yang bertitik tolak dari sudut pandang yuridis, unsur-unsur konstitutif negara atau unsur-unsur formal pembentuk negara terdiri atas (a) wilayah, (b) rakyat dan (c) pemerintah yang berdaulat dan (d) kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain.

Ketiga unsur-unsur formal pembentuk negara atau elemen konstitutif negara yang dikemukakan di atas yakni wilayah, penduduk dan pemerintah yang berdaulat sesungguhnya juga terdapat pada entitas lain seperti desa ataupun kampung. Dengan perkataan lain, unsur-unsur konstitutif negara dan desa pada prinsipnya adalah sama tetapi tidak berarti bahwa negara dan desa adalah entitas yang sama. Oleh sebab itu, perlu ada penjelasan yang memadai mengenai perbedaan negara dengan desa supaya tidak menimbulkan salah pengertian.

Secara formal, jika ditinjau dari sudut pandang tertentu, sama sekali tidak ada perbedaan antara unsur-unsur konstitutif negara dengan unsur-unsur konstitutif desa atau kampung. Baik negara maupun desa atau kampung memiliki unsur-unsur konstitutif yang sama. Negara, desa atau kampung terbentuk jika ketiga unsur konstitutif yakni

wilayah, bangsa atau rakyat dan pemerintah yang berdaulat terbentuk. Namun, persamaan unsur-unsur konstitutif tersebut tidak mengandung arti bahwa negara dengan desa atau kampung menjadi entitas yang sama. Negara dengan desa atau kampung adalah entitas politik yang berbeda meskipun memiliki unsur-unsur konstitutif yang pada dasarnya sama.

Sebagaimana dikemukakan, negara dengan desa atau kampung tidak dapat dibedakan secara prinsip jika hanya bertitik tolak dari unsur-unsur konstitutifnya. Untuk membedakan negara dengan desa atau kampung harus bertitik tolak dari sesuatu hal prinsip yang menjadi ciri khas atau atribut negara. Dalam hal ini, yang dimaksud ciri khas atau atribut negara adalah kedaulatan. Kedaulatan merupakan atribut atau ciri-ciri yang melekat hanya pada negara. Organisasi atau asosiasi lain seperti desa atau kampung tidak memiliki kedaulatan meskipun memiliki unsur-unsur formal atau unsur konstitutif yang sama seperti negara. Dengan perkataan lain, meskipun kedaulatan bukan merupakan unsur konstitutif pembentuk negara tetapi kedaulatan merupakan ciri atau atribut yang membedakan negara dengan desa atau kampung karena kedaulatan adalah atribut negara yang tidak dimiliki desa atau kampung.

B. Unsur Wilayah

Secara historis, unsur wilayah merupakan unsur primer pembentuk negara.⁵⁹⁹ Dalam hubungan dengan unsur wilayah, Ilmu Negara mengenal doktrin patrimonial atau doktrin hak milik yang bertitik tolak dari pemilikan wilayah. Apa yang dimaksud dengan wilayah negara sebagai salah satu unsur konstitutif negara? Abu Daud Busroh mengemukakan pendapat mengenai pengertian wilayah negara sebagai berikut “Yang dimaksud dengan wilayah

⁵⁹⁹ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 209.

tertentu ialah batas wilayah di mana kekuasaan negara itu berlaku. Dengan kata lain, kekuasaan negara tidak berlaku di luar batas wilayahnya⁶⁰⁰ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih juga mengemukakan pendapat yang sama dengan Abu Daud Busroh sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan wilayah tertentu ialah batas wilayah di mana kekuasaan negara itu berlaku. Dengan lain perkataan, kekuasaan negara itu tidak berlaku di luar batas wilayahnya karena bisa menimbulkan sengketa internasional walaupun sebagai pengecualian dikenal apa yang disebut daerah-daerah eksteritorial yang artinya kekuasaan negara bisa berlaku di luar wilayah kekuasaannya sebagai pengecualian misalnya di tempat kediaman kedutaan asing berlaku kekuasaan negara asing itu.”⁶⁰¹

Sebagai salah satu unsur pembentuk negara, ukuran besar-kecil wilayah negara tidak menjadi masalah dalam Hukum Internasional. Ada negara dengan wilayah yang sangat kecil seperti Nauru dengan penduduk hanya 10. 000 (sepuluh ribu) orang dengan luas wilayah hanya 8 mil persegi.⁶⁰² Bahkan, negara Vatikan lebih kecil baik dari segi jumlah penduduk maupun luas wilayah. Negara-negara kecil seperti Nauru dan Vatikan lazim disebut negara *mini* atau *mikro* dalam Hukum Internasional. Akan tetapi, ada juga negara dengan wilayah yang sangat luas seperti China, Amerika, India dan Indonesia. Negara-negara besar dan negara-negara mini memiliki kedudukan yang sama di hadapan Hukum Internasional. Di samping itu, dalam pandangan Hukum internasional tidak dipersoalkan penyebaran rakyat dalam wilayahsuatu negara merata di seluruh wilayah atau hanya sebagian yang ditempati.

⁶⁰⁰ Abud Daud Busroh, *op. cit.*, hlm. 75-76.

⁶⁰¹ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*, hlm. 101.

⁶⁰² Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 3.

Wilayah sebagai salah satu unsur konstitutif pembentuk negara meliputi tiga bagian yakni wilayah darat, udara dan laut.⁶⁰³ Ketiga bagian wilayah negara harus dipandang sebagai suatu kesatuan. Namun, pengaturan masing-masing wilayah negara tidak semata-mata ditentukan oleh hukum nasional negara yang bersangkutan. Akan tetapi, juga ketentuan-ketentuan hukum internasional ataupun perjanjian internasional yang bersifat bilateral maupun multilateral. Dalam hubungan ini, Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan komentar yang hampir sama dengan penulis yakni sebagai berikut “Mengenai batas wilayah negara itu, orang tidak dapat melihat dalam Undang-undang Dasar Negara, tetapi merupakan ketentuan dalam perjanjian (traktat) antara dua negara atau lebih yang berkepentingan dan biasanya merupakan negara tetangga.”⁶⁰⁴

Aspek pertama wilayah negara adalah wilayah darat. Wilayah darat merupakan wilayah yang sangat penting baik ditinjau dari sudut pandang hukum nasional maupun hukum internasional. Sejak dahulu kala, ketika hubungan antarnegara belum berkembang pesat seperti sekarang dan teknologi dirgantara belum dikenal, wilayah darat merupakan wilayah yang paling penting. Bahkan, seperti disinggung di atas, unsur wilayah darat yang sangat penting sampai melahirkan suatu doktrin dalam Ilmu Negara yang disebut doktrin patrimonial. Dewasa ini, ketika hubungan antarnegara sangat intens, dari sudut pandang hukum nasional maupun dan terutama Hukum Internasional, wilayah darat

⁶⁰³Adji Samekto, *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, *op. cit.*, hlm. 6.

⁶⁰⁴Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, *op. cit.*, hlm. 102.

merupakan wilayah yang semakin bertambah penting dari segi kenyataan karena penduduk negara tinggal dan menetap di wilayah darat.⁶⁰⁵

Apa yang menjadi masalah pokok berkenaan dengan wilayah darat? Dari sudut pandang hukum nasional maupun hukum internasional, ada 2 (dua) masalah pokok yang berkenaan dengan wilayah darat. *Pertama*, atas dasar apa suatu negara dapat menyatakan suatu wilayah darat termasuk dalam wilayah negara tersebut? *Kedua*, bagaimana menentukan batas-batas wilayah darat suatu negara yang berdaulat terutama yang berbatasan dengan wilayah darat negara berdaulat lain?

Dalam hubungan dengan pertanyaan pertama yang dikemukakan di atas, Hukum Internasional melahirkan berbagai macam teori tentang dasar keabsahan kekuasaan suatu negara atas suatu wilayah darat. Menurut Adji Samekto, cara untuk memperoleh suatu wilayah daratan terdiri atas (a) *Prescription*, (b) *Conquest*, (c) *Cessie* dan (d) *Acretion*.⁶⁰⁶ Penulis lain yakni Huala Adolf mengemukakan cara-cara memperoleh wilayah terdiri atas (a) *pendudukan (Occupation)*, (b) *aneksasi (annexation)*, (c) *Akresi*, (d) *Preskripsi (prescription)*, (e) *Cessi (cession)* dan (e) *Plebisit (plebicite)*.⁶⁰⁷ Masing-masing cara untuk memperoleh wilayah darat yang dikemukakan di atas memiliki pengertian dan konsekuensi yuridis tertentu terhadap kekuasaan suatu negara atas wilayah yang dimaksud.

Pendudukan (*occupation*) adalah cara untuk memperoleh wilayah atas *terra nullius* (daerah tak bertuan) yaitu wilayah yang bukan wilayah suatu negara tertentu dan

⁶⁰⁵Adji Samekto, *ibid.*, hlm. 6.

⁶⁰⁶*Ibid.*, hlm. 1-5.

⁶⁰⁷Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 103-113.

sebelumnya juga belum pernah dimiliki oleh suatu negara pada saat pendudukan terjadi. Pendudukan atau okupasi suatu wilayah harus mengandung 2 (dua) macam unsur pokok yaitu (a) penemuan (*discovery*) dan (b) pengawasan yang efektif atas wilayah yang bersangkutan. Contoh kasus adalah sengketa Pulau Palmas (Kepulauan Miangas) antara Amerika Serikat dengan Belanda yang dimenangkan oleh Belanda. Belanda dapat membuktikan kedua unsur pokok yang disebut di atas dalam kasus Pulau Palma (Pulau Miangas) tersebut.

Aneksasi (*annexation*) adalah suatu cara untuk memperoleh wilayah melalui penaklukan (*conquest*) dengan kekerasan. Perolehan wilayah dengan cara aneksasi banyak terjadi di masa lampau sebelum adanya ketentuan Hukum Internasional yang mengatur dan melarang aneksasi.⁶⁰⁸ Namun, sekarang, aneksasi sebagai salah satu cara untuk memperoleh suatu wilayah dilarang oleh Hukum Internasional. Hal itu dapat dimengerti karena Hukum Internasional yang berkembang sekarang menganut prinsip bahwa penggunaan kekerasan dipandang sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan.⁶⁰⁹

Akresi adalah salah satu cara untuk memperoleh wilayah baru berdasarkan proses alami. Dalam hal ini, proses alamiah membentuk suatu tanah baru yang kemudian menjadi bagian dari wilayah suatu negara. Proses perubahan harus terjadi secara perlahan-lahan atau berangsur-angsur. Sebagai contoh, pulau di tengah sungai yang terbentuk karena proses alam atau pulau yang muncul dari dasar laut karena proses gempa. Sefriani

⁶⁰⁸ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 208.

⁶⁰⁹ Ketentuan Hukum Internasional yang mengatur hal itu antara lain Kellogg Briand Pact 1928 dan Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB serta Deklarasi Prinsip-prinsip Hukum Internasional tentang hubungan baik dan kerjasama antarnegara tahun 1974.

mengemukakan sebuah contoh sebagai berikut “Jepang pernah memperoleh tambahan wilayah dengan alas hak akresi setelah munculnya sebuah pulau baru akibat letusan gunung berapi yang ada di dasar laut.”⁶⁷⁰

Prescription atau *preskripsi* adalah suatu cara untuk memperoleh wilayah melalui pendudukan dalam jangka waktu yang lama secara damai, tanpa digugat oleh pihak manapun dan di wilayah yang bersangkutan diselenggarakan administrasi pemerintahan atas masyarakatnya.⁶⁷¹ *Prescription* atau *preskripsi* mirip dengan lembaga daluwarsa dalam hukum perdata. Sebagai contoh adalah kasus *The Island of Palma's* tahun 1928 antara Amerika dan Belanda.⁶⁷² Dalam kasus ini, Belanda akhirnya dinyatakan sebagai pihak yang berhak atas pulau Palma dengan alasan (a) Belanda telah menjalankan pemerintahan yang efektif secara damai di kepulauan tersebut dalam jangka waktu yang lama dan (b) selama jangka waktu tersebut tidak ada gugatan dari pihak lain.⁶⁷³

Cessi atau *Cessie* adalah suatu cara untuk memperoleh wilayah melalui pengalihan suatu wilayah dari suatu negara kepada negara lain secara damai. Cara memperoleh wilayah seperti ini seringkali terjadi sebagai kelanjutan dari suatu perang sehingga dibuat suatu perjanjian penyerahan (pengalihan) wilayah. Sebagai contoh, wilayah Gibraltar yang merupakan wilayah koloni Inggris yang direbut dari Spanyol. Wilayah Gibraltar diserahkan Spanyol kepada Inggris melalui perjanjian Utrecht tahun 1713. Prinsip dasar yang melandasi *cessi* yaitu bahwa hak yang diserahkan kepada pihak lain tidak boleh

⁶⁷⁰Sefriani, *op. cit.*, hlm. 209.

⁶⁷¹ Adji Samekto, *op. cit.*, hlm. 2.

⁶⁷²*Ibid.*

⁶⁷³*Ibid.*

melebihi hak yang dimiliki oleh pemilik yang mengalihkan wilayah tersebut. Prinsip yang dikemukakan di atas perlu diperhatikan supaya pihak ketiga yang memiliki hak-hak tertentu atas suatu wilayah seperti hak melintas atas wilayah tersebut tetap dihormati oleh pemilik baru wilayah yang bersangkutan.

Cara untuk memperoleh wilayah yang terakhir adalah *Plebisit (plebiscite)*. Plebisit adalah pengalihan suatu wilayah melalui pemilihan umum, referendum atau cara-cara lain yang dipilih oleh penduduk.⁶⁷⁴ Dalam Plebisit penduduk menetapkan pilihannya untuk bergabung dengan suatu negara atau menentukan pilihan yang lain. Plebisit atau ^{Referendum} dilaksanakan atas dasar prinsip hak menentukan nasib sendiri (*self determination right*). Sebagai contoh, Indonesia memperoleh kedaulatan atas Irian Barat berdasarkan suatu plebisit. Pepera Irian Barat dilaksanakan 14 Juli sampai dengan 2 Agustus 1969 dan disahkan melalui Resolusi PBB No. 2504 Tahun 1969.⁶⁷⁵

Pertanyaan kedua yang dikemukakan di atas yaitu berkenaan dengan penentuan batas-batas wilayah suatu negara. Konstitusi tidak lazim mengatur batas-batas wilayah suatu negara. Secara *de facto*, untuk menetapkan batas wilayah suatu negara khususnya wilayah darat oleh suatu negara adalah mustahil. Dalam kenyataan, batas wilayah termasuk wilayah darat tidak dapat ditetapkan oleh suatu negara karena batas wilayah darat suatu negara kemungkinan bersinggungan dengan batas wilayah darat negara lain. Oleh karena itu, penentuan batas wilayah darat suatu negara selalu ditetapkan berdasarkan perjanjian antara dua negara atau lebih. Sebagai contoh, wilayah darat

⁶⁷⁴ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 113.

⁶⁷⁵ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 212.

Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak ditetapkan dalam UUD 1945 tetapi bersama-sama dengan negara tetangga Malaysia dan Singapura.

Aspek kedua unsur wilayah negara adalah wilayah laut. Huala Adolf mengemukakan pendapat tentang wilayah laut sebagai bagian dari unsur konstitutif negara sebagai berikut “Kedaulatan Negara atas wilayah laut merupakan suatu pembahasan yang sangat penting dewasa ini.”⁶⁷⁶Dalam Hukum Internasional, batas-batas wilayah laut suatu negara dibedakan dalam berbagai pengertian. Dalam Hukum Internasional, wilayah laut dibedakan atas (a) laut teritorial, (b) zona tambahan (*continuous zone*), (c) zona ekonomi eksklusif, dan (d) landas kontinen. Penulis lain mengemukakan batas-batas wilayah laut terdiri atas (a) perairan pedalaman, (b) laut teritorial, (c) zona tambahan, (d) landas kontinen, (e) zona ekonomi eksklusif.⁶⁷⁷

Perairan pedalaman (*interior waters*) adalah wilayah perairan suatu negara yang terletak pada sisi darat (dalam) garis pangkal. Dalam Hukum Internasional ada anggapan bahwa di atas wilayah perairan, kedaulatan suatu negara berlaku sama seperti di wilayah darat. Sebagai konsekuensinya, hak melintas di wilayah perairan pedalaman tidak ada. Huala Adolf misalnya mengemukakan komentar berkenaan dengan keberlakuan kedaulatan di atas wilayah perairan teritorial sebagai berikut “Kedaulatan negara di sini sama derajatnya dengan kedaulatan negara atas daratan.”⁶⁷⁸

Laut teritorial adalah wilayah perairan suatu negara yang dihitung sejak sisi luar dari garis pangkal dan tidak melebihi 12 (dua belas) mil laut. Di wilayah perairan

⁶⁷⁶ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 126.

⁶⁷⁷ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 213-215.

⁶⁷⁸ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 129.

teritorial termasuk di atas ruang udara wilayah tersebut, kedaulatan negara juga berlaku penuh sama seperti di wilayah daratan. Akan tetapi, hak melintas damai di atas perairan ini dimiliki oleh negara-negara asing berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982. Hak melintas damai adalah hak melintas secepat-cepatnya dan tanpa berhenti serta tidak mengganggu keamanan dan ketertiban negara pantai yang bersangkutan.

Zona tambahan (*continuous zone*) adalah wilayah lautan yang terletak pada sisi luar dari garis pangkal dan tidak melebihi 24 (dua puluh empat) mil laut dari garis pangkal. Kedaulatan suatu negara di wilayah zona tambahan tidak sama seperti di wilayah yang disebut di atas. Kewenangan suatu negara di zona tambahan terbatas hanya untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran aturan bea cukai, fiskal, imigrasi dan perikanan.⁶⁷⁹ Kedaulatan suatu negara atas wilayah zona tambahan memang sangat terbatas. Huala Adolf secara tegas misalnya mengemukakan kesimpulan tentang kewenangan negara pada zona tambahan sebagai berikut "Jadi, kedaulatan negara di zona ini terbatas hanya kepada empat kategori peraturan-peraturan tersebut (maksudnya peraturan terhadap pelanggaran-pelanggaran aturan bea cukai, fiskal, imigrasi dan perikanan yang disebut di atas - - - pen.)"⁶⁸⁰

Landas kontinen adalah wilayah suatu negara yang meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya dari area di bawah permukaan laut yang terletak di luar wilayah teritorial sepanjang kelanjutan alamiah wilayah daratan hingga mencapai pinggir luar tepi kontinen atau hingga jarak 200 (dua ratus) mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut teritorial diukur. Jika pinggir laut tepi kontinen tidak mencapai jarak tersebut,

⁶⁷⁹ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 215.

⁶⁸⁰ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 133.

ketentuan lain berlaku seperti diatur dalam Hukum Internasional. Dalam konteks keberlakuan kedaulatan, Huala Adolf mengemukakan sebagai berikut “Sehubungan dengan kedaulatan negara atas landas kontinen, konvensi memberikan (sekaligus menciptakan) istilah baru dalam hukum internasional yaitu apa yang disebut dengan hak-hak berdaulat (*sovereign rights*).”⁶⁸¹

Apa yang dimaksud dengan hak-hak berdaulat(*sovereign rights*)? Dalam hubungan dengan hak-hak berdaulat, Huala Adolf mengemukakan komentar sebagai berikut “Konvensi tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan hak-hak berdaulat ini. Namun, menurut hemat penulis, hak berdaulat ini tidak lain adalah kedaulatan juga tetapi derajatnya lebih terbatas hanya kepada bidang-bidang tertentu. Dan selama ini istilah hak berdaulat ini baru dipakai hanya dalam hukum laut internasional saja.”⁶⁸²

Zona ekonomi eksklusif adalah suatu zona selebar tidak lebih dari 200 (dua ratus) mil laut dari garis pangkal. Bagaimana dengan keberlakuan kedaulatan suatu negara di atas wilayah ini? Huala Adolf mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Di zona ini, negara pantai mempunyai hak-hak eksklusif dan yurisdiksi tertentu. Hak-hak berdaulat itu yakni hak-hak berdaulat untuk keperluan eksplorasi dan pengelolaan sumber kekayaan alam, baik hayati maupun nonhayati, dari perairan di atas dasar laut dan dari dasar laut dan tanah di bawahnya dan berkenaan dengan kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi zona ekonomi tersebut seperti produksi energi dari air, arus dan angin.”⁶⁸³

Aspek ketiga unsur wilayah negara adalah wilayah udara. Apa yang dimaksud dengan wilayah udara? Sefriani mengemukakan pendapat sebagai berikut “Wilayah udara suatu negara adalah ruang udara yang ada di atas daratan, wilayah laut pedalaman, laut

⁶⁸¹*Ibid.*

⁶⁸²*Ibid.*, hlm. 134.

⁶⁸³*Ibid.*, hlm. 135.

teritorial dan juga wilayah laut negara kepulauan.⁶⁸⁴ Penulis lain, Aji Samekto membuat definisi wilayah ruang udara suatu negara sebagai berikut:

“Wilayah udara suatu negara merupakan ruang udara di atas wilayah daratan dan (apabila memiliki laut) di atas laut teritorial negara tersebut. Dengan demikian, perbatasan ruang udara antara dua negara merupakan garis lurus (vertikal) yang ditarik garis lurus ke atas dari perbatasan wilayah darat dan laut teritorial antara kedua negara.”⁶⁸⁵

Dalam hubungan dengan wilayah ruang udara dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Pada ketinggian berapa suatu negara dapat menyatakan memiliki kedaulatan atas udara tersebut? Apakah ada ketentuan yang pasti mengenai batas ketinggian ruang udara tersebut? Hukum Internasional belum mencapai kesepakatan mengenai batas ketinggian ruang udara. Dalam hubungan ini, Adji Samekto misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Akan tetapi, sampai sekarang belum ada ketentuan yuridis tentang seberapa jauh ukurannya garis tersebut boleh ditarik. Tidak ada satu pun perjanjian internasional yang menegaskan perbatasan berapa jauh tinggi ruang udara suatu negara.”⁶⁸⁶ Apa sebab belum ada kesepakatan mengenai hal itu? Sefriani mengemukakan salah satu alasannya adalah karena “Pengaturan ruang udara memang merupakan aturan yang relatif baru dibandingkan pengaturan internasional di wilayah bumi yang lain seperti halnya laut.”⁶⁸⁹

Batas-batas wilayah suatu negara pada ruang udara memang belum dapat ditentukan Hukum Internasional sampai sekarang. Namun, ada beberapa doktrin tentang batas-batas kedaulatan suatu negara atas ruang angkasa yaitu (a) doktrin ketinggian

⁶⁸⁴ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 224.

⁶⁸⁵ Adji Samekto, *op. cit.*, hlm. 8.

⁶⁸⁶ *Ibid.*

⁶⁸⁹ Sefriani, *op. cit.*, hlm. 224-225.

maksimum yang dapat dicapai pesawat udara biasa atau (b) doktrin berdasarkan kemampuan negara yang bersangkutan untuk secara efektif melaksanakan kedaulatannya.⁶⁹⁰Namun, sampai sekarang belum ada kesepakatan mengenai doktrin-doktrin tersebut.

C.Unsur Rakyat

Unsur konstitutif negara atau unsur formal pembentuk negara yang kedua adalah rakyat. Ada beberapa istilah yang memiliki pengertian yang berdekatan dengan istilah rakyat seperti etnis, ras, bangsa, *natie* dan masyarakat sehingga dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan rakyat? Apakah pengertian rakyat berbeda dari atau sama dengan etnis dan ras? Apakah pengertian rakyat sama dengan bangsa atau *natie*? Apakah pengertian rakyat sama dengan masyarakat? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut dipaparkan dalam uraian di bawah ini.

Salah satu istilah yang sering secara salah dianggap memiliki pengertian yang sama dengan istilah rakyat adalah istilah etnis. Akan tetapi, di samping istilah etnis, adajuga istilah lain yaitu ras atau rumpun, bangsa (*volks*) dan nazi (*natie*).⁶⁹¹Istilah-istilah tersebut perlu dijelaskan dengan baik untuk membantu memahami pengertian istilah rakyat sebagai salah satu unsur formal pembentuk negara. Semua istilah-istilah yang dikemukakan di atas secara prinsip menunjuk pada salah satu jenis dari kelompok-kelompok sosial atau organisasi sosial.⁶⁹²

⁶⁹⁰Adji Samekto, *op. cit.*, hlm. 8.

⁶⁹¹ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 103.

⁶⁹² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta, 1982), hlm. 130-131.

Apa yang dimaksud dengan etnis? Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa etnis adalah suatu kelompok masyarakat atas dasar kepentingan yang sama tanpa organisasi yang tetap.⁶⁹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi penjelasan mengenai istilah etnis yang lebih tepat yakni suatu kelompok sosial yang mempunyai arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama bahasa dan sebagainya.⁶⁹⁴ Akan tetapi, penjelasan Kamus Besar Bahasa Indonesia di atas masih ada kekurangan karena memasukkan unsur keturunan dalam pengertian etnis. Menurut penulis, unsur keturunan lebih berdekatan pengertiannya dengan ras atau rumpun seperti keturunan (rumpun) Melayu, Tionghoa, Arab dan lain-lain.

Jika dipandang dari perspektif yang lain, etnis lebih tepat dikatakan sebagai bentuk penggolongan masyarakat atas dasar ikatan atau orientasi nilai-nilai budaya. Koentjaraningrat mengemukakan pengertian etnis seperti penulis kemukakan di atas yakni sebagai berikut “Istilah etnografi untuk suatu kebudayaan dengan corak khas adalah “suku bangsa” atau dalam bahasa Inggris *ethnic group* (kelompok etnik).”⁶⁹⁵ Dalam hubungan dengan pengertian etnis atau suku bangsa, Koentjaraningrat lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut “Konsep yang tercakup dalam istilah “suku bangsa (etnis - - - pen.) adalah suatu golongan manusia yang terikat oleh kesadaran dan identitas akan “kesatuan kebudayaan”,”⁶⁹⁶

⁶⁹³*Ibid.*

⁶⁹⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op. cit.*, hlm. 271.

⁶⁹⁵ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Anthropologi* (Jakarta, 1990), hlm. 264.

⁶⁹⁶*Ibid.*, hlm. 264.

Jika bertitik tolak dari pengertian etnis yang dikemukakan di atas berarti bahwa etnis yang sama tidak secara otomatis berasal dari ras, golongan keturunan darah atau rumpun bangsa yang sama. Dengan demikian, etnis Melayu tidak secara otomatis berasal dari ras (keturunan darah) Melayu. Ras yang lain atau ras yang berbeda juga dapat disebut sebagai etnis Melayu. Hal itu terjadi jika misalnya suatu ras lain bertempat tinggal di tengah-tengah komunitas Melayu secara turun-temurun dalam masa yang sangat panjang dan mengikuti cara hidup orang ataupun mengidentifikasi diri terhadap identitas dan nilai-nilai budaya Melayu. Ras tersebut dapat disebut etnis Melayu.

Apa yang dimaksud dengan ras (*race*)? Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan ras sebagai golongan bangsa berdasarkan ciri-ciri fisik atau rumpun bangsa.⁶⁹⁷ Ciri-ciri fisik (jasmaniah) yang sama berkenaan dengan warna kulit, warna rambut, bentuk wajah dan sebagainya. Oleh karena itu, sering dikemukakan bahwa ras (rumpun) adalah sekelompok orang sebagai suatu kesatuan yang memiliki ciri-ciri jasmaniah yang sama. Ciri-ciri fisik yang sama yang terdapat pada sekelompok orang terjadi karena ikatan darah atau keturunan yang sama. Oleh karena itu, ras dapat juga dikategorikan sebagai suatu kelompok sosial yang berbentuk paguyuban atas dasar ikatan darah atau keturunan yang sama. Atas dasar pengertian seperti dikemukakan di atas dalam berbagai literatur dikenal macam-macam ras seperti Negroid, Mongolid, Kaukasia dan sebagainya.⁶⁹⁸

⁶⁹⁷Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, op. cit.*, hlm. 820.

⁶⁹⁸ Koentjaraningrat, *op. cit.*, hlm. 140.

Apa yang dimaksud dengan bangsa? Meskipun berasal dari ras (rumpun atau suku bangsa) yang sama tetapi tidak setiap orang dengan ciri-ciri yang sama dapat disebut sebagai suatu bangsa. Sebagai contoh, ras Melayu ada yang termasuk bangsa Indonesia tetapi ada juga yang termasuk bangsa Malaysia. Dengan demikian, unsur ras yang sama hanya merupakan salah satu faktor pembentuk bangsa karena masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi dan menentukan suatu golongan masyarakat dapat disebut suatu bangsa. Sebagai contoh, warga negara Indonesia berasal dari berbagai jenis ras atau keturunan darah yang beraneka-ragam seperti ras Melayu, Tionghoa, Arab, Pakistan, India dan lain-lain. Akan tetapi, semua warga negara yang berasal dari berbagai macam ras tersebut termasuk dalam suatu kebangsaan yang sama yakni bangsa Indonesia. Hal itu dapat dijelaskan nanti pada saat membahas teori objektif dan subjektif tentang pengertian bangsa.

Bangsa adalah salah satu bentuk paguyuban. Dalam pengertian bangsa sebagai suatu paguyuban terdapat hasrat untuk mempertahankan golongan, perasaan bersatu, harga diri, adat-istiadat yang sama meskipun anggota-anggotanya tidak saling mengenal satu dengan lainnya.⁶⁹⁹ Pendapat yang kurang lebih sama juga dikemukakan Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih sebagai berikut “Bangsa diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan suatu kesatuan karena mempunyai perasaan kebudayaan misalnya: bahasa, agama dan sebagainya. Sebagai contoh, atas dasar persamaan bahasa orang menyebut bangsa Arab walaupun di dalamnya terdiri atas bangsa-bangsa Mesir, Irak, Yordania dan sebagainya.”⁷⁰⁰ Jika ditilik dari perspektifnya, definisi Moh. Koesnardi

⁶⁹⁹ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm. 148.

dan Bintan R. Saragih mengenai pengertian bangsa merupakan definisi yang bertitik tolak dari kondisi objektif manusia yakni karena memiliki persamaan-persamaan yang kasat mata seperti persamaan kebudayaan, agama atau bahasa dan sebagainya. Pandangan kedua penulis yang dikemukakan di atas dapat dikategorikan sebagai pandangan yang bertitik tolak dari teori objektif mengenai bangsa.

Ada juga teori lain mengenai pengertian bangsa yang bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda yaitu dari sudut pandang kehendak, kemauan atau kesadaran subjek untuk hidup bersama sebagai suatu bangsa. Teori ini disebut teori subjektif mengenai pengertian bangsa. Dalam teori subjektif dianut prinsip bahwa bangsa terbentuk bukan karena persamaan kebudayaan, bahasa, agama ataupun sejarah dan lain-lain. Akan tetapi, karena persamaan kehendak, kemauan atau kesadaran untuk hidup bersama dalam ikatan suatu bangsa.

Penganjur teori subjektif adalah Ernest Renan. Ernest Renan mengemukakan kritik terhadap penganut teori objektif mengenai pengertian bangsa sebagai berikut “Memang tidak, bukan bumi, dan bukan juga ras yang menimbulkan bangsa”⁷⁰¹ Bahkan, lebih tegas lagi Ernest Renan mengemukakan kritiknya sebagai berikut “Kita baru saja melihat apa yang tidak cukup untuk menimbulkan asas yang berjiwa tadi: ras, bahasa, kepentingan-kepentingan, persamaan agama, keadaan geografis, keperluan-

⁷⁰⁰Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, op. cit., hlm. 104.

⁷⁰¹ Ernest Renan, *Qu' est qu'une nation? atau Apakah Bangsa itu?* (Jakarta, 1968), hlm. 34.

keperluan militer.”⁷⁰²Ernest Renan selanjutnya merumuskan pengertian bangsa yang lebih jelas dengan komentar sebagai berikut “Bangsa ialah jiwa. Suatu asas rohani.”⁷⁰³

Ernest Renan lebih lanjut mengemukakan pandangannya mengenai penjelasan tentang pengertian bangsa sebagai berikut “Jadi bangsa (*nation*) itu ialah suatu solidaritas besar yang terbentuk karena adanya kesadaran”⁷⁰⁴Dengan kata-kata yang berbeda tetapi dengan cara yang lebih sederhana, Abu Daud Busroh mendefinisikan pengertian bangsa sebagai berikut “Bangsa (*natie*) adalah rakyat yang sudah berkesadaran membentuk negara.”⁷⁰⁵Sesuai dengan definisi bangsa yang dikemukakan di atas, Abu Daud Busroh dapat digolongkan ke dalam golongan pendukung teori subjektif mengenai pengertian bangsa.

Ada penulis lain yang merumuskan pengertian bangsa dengan menggabungkan kedua pandangan tentang pengertian bangsa yang telah dikemukakan di atas. Unsur persamaan budaya, bahasa ataupun agama digabung menjadi satu dengan unsur kesadaran, jiwa atau semangat sehingga membentuk suatu pengertian baru tentang bangsa. Azhary misalnya merumuskan pengertian bangsa dengan menggabungkan kedua unsur yang disebut di atas dengan komentar sebagai berikut “Bangsa adalah segolongan manusia yang mempunyai persamaan-persamaan nasib, perasaan nasib yang sama dan mempunyai kesadaran untuk bernegara.”⁷⁰⁶

⁷⁰²*Ibid.*,

⁷⁰³*Ibid.*, hlm. 35.

⁷⁰⁴*Ibid.*, hlm. 36.

⁷⁰⁵Abud Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 77.

⁷⁰⁶ Azhary, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 103.

Apa yang dimaksud dengan *nazi (natie)*? Apakah bangsa memiliki pengertian yang sama atau berbeda dengan *natie*? Ada dua golongan pendapat yang berbeda mengenai persamaan atau perbedaan bangsa dengan *natie*. Golongan pertama menganggap pengertian bangsa sama dengan *natie* jika dipandang dari sudut pandang teori subjektif mengenai pengertian bangsa yang berpatokan pada aspek kesadaran atau kehendak atau kemauan sebagai unsur pembentuk bangsa. Sebagai contoh, Abu Daud Busroh mengemukakan pendapat sebagai berikut “Bangsa (*natie*) adalah rakyat yang sudah berkesadaran membentuk negara.”⁷⁰⁷ Dalam hal ini, pengertian *natie* dianggap sama dengan bangsa jika ditinjau dari sudut pandang kesadaran seperti diajarkan oleh teori subjektif sebagaimana dikemukakan di atas. Golongan kedua membuat perbedaan tentang pengertian bangsa dan *natie*. Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “*Natie* diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan suatu kesatuan karena mempunyai kesatuan politik yang sama.”⁷⁰⁸ Pengertian *natie* yang dikemukakan kedua penulis tersebut berbeda dengan pengertian bangsa seperti sudah dikemukakan di atas. Namun, jika definisi di atas ditinjau dari sudut pandang teori subjektif seperti sudah dikemukakan, sesungguhnya, pengertian *natie* dengan bangsa pada dasarnya adalah sama.

Apa yang dimaksud dengan rakyat sebagai unsur konstitutif pembentuk negara? Pengertian rakyat harus dipahami dalam kaitan dengan pengertian istilah-istilah yang sudah dibicarakan. Abu Daud Busroh mengemukakan pengertian rakyat sebagai berikut

⁷⁰⁷ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 77.

⁷⁰⁸ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 104.

“Rakyat adalah sekumpulan orang yang hidup di suatu tempat.”⁷⁰⁹Namun, apakah setiap kumpulan orang yang hidup di suatu tempat dapat dikatakan rakyat? Sudah barang tentu tidak setiap kumpulan orang yang hidup dalam suatu tempat dapat digolongkan sebagai rakyat. Kamus Besar Bahasa Indonesia menambahkan unsur lain dalam membentuk pengertian rakyat yakni sebagai berikut “Salah satu pengertian rakyat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sebagai segenap penduduk suatu negara.”⁷¹⁰

Penulis lain, Huala Adolf mengemukakan rumusan pengertian rakyat dengan lebih tepat dan rinci yakni sebagai berikut. Huala Adolf merumuskan pengertian rakyat dengan redaksi kata-kata yang berbeda sebagai berikut “Yang dimaksud dengan rakyat yaitu sekumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama sehingga merupakan suatu masyarakat meskipun mereka ini mungkin berasal dari keturunan yang berlainan, menganut kepercayaan yang berlainan ataupun memiliki kulit yang berlainan.”⁷¹¹

Sesuai dengan kutipan di atas dapat dimengerti bahwa dalam konsep rakyat, unsur yang terpenting bukan faktor *keturunan yang sama, kepercayaan yang sama ataupun warna kulit yang sama* atau faktor-faktor objektif yang lain. Faktor-faktor keturunan, agama dan warna kulit yang sama bukan hal prinsip dalam pengertian rakyat. Huala Adolf lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Syarat penting untuk unsur

⁷⁰⁹Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 77.

⁷¹⁰Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, op. cit.*, hlm. 812.

⁷¹¹ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 3.

ini (maksudnya unsur bangsa - - - pen.) yaitu bahwa rakyat atau masyarakat ini harus terorganisasi dengan baik (*organized population*).”⁷¹²

Apa yang dimaksud dengan masyarakat? Dalam bahasa Inggris dikenal istilah *society* dan *community* yang keduanya diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai masyarakat. Namun, *society* lebih tepat jika diartikan sebagai “*the system of social relationship*.”⁷¹³ Dengan demikian, *society* menunjuk pada substansi relasi sosial dalam suatu kelompok tertentu. Di lain pihak, *community* mengandung arti sebagai “*a group occupying a territorial area*.”⁷¹⁴ Istilah komunitas menunjuk pada sekelompok anggota masyarakat yang mendiami atau bertempat tinggal dalam suatu wilayah. Pengertian yang disebut terakhir lebih mendekati pengertian rakyat sebagai unsur konstitutif pembentuk negara. Dari sudut pandang Ilmu Anthropologi dapat didefinisikan bahwa “Masyarakat adalah . . . sekumpulan manusia yang saling “bergaul” atau dengan istilah lain “berinteraksi.”⁷¹⁵

Jika bertitik tolak dari uraian yang dikemukakan di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian rakyat sebagai berikut. Sebagai salah satu unsur konstitutif pembentuk negara, rakyat adalah sekelompok atau segolongan orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah negara secara tetap dan terorganisir serta memiliki pandangan politik yang sama atau perasaan politik yang sama untuk terikat sebagai suatu bangsa dalam suatu organisasi negara.

⁷¹²*Ibid.*, hlm. 3.

⁷¹³ G. Kartasapoetra dan R. G. Widyaningsih, *Teori Sosiologi* (Bandung, 1982), hlm. 113.

⁷¹⁴*Ibid.*

⁷¹⁵Koentjaraningrat, *op. cit.*

D.Unsur Pemerintah Yang Berdaulat

Unsur konstitutif pembentuk negara yang ketiga adalah pemerintah yang berdaulat. Dalam hubungan dengan unsur pembentuk negara yang ketiga ini dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut. Apa yang dimaksud dengan pemerintah yang berdaulat? Siapa yang dimaksud dengan pemerintah yang berdaulat? Untuk menjawab kedua pertanyaan di atas dapat dipaparkan penjelasan sebagai berikut.

Siapakah yang dimaksud dengan pemerintah? Apakah pengertian pemerintah dalam hal ini termasuk pengertian dalam arti sempit atau luas? Dalam Ilmu Hukum Tata Negara, pengertian pemerintah terdiri atas (a) pemerintah dalam arti sempit dan (b) pemerintah dalam arti luas. Pemerintah dalam arti sempit mencakup badan eksekutif dan aparat-aparatnya. Di lain pihak, pemerintah dalam arti luas meliputi segenap organ-organ penyelenggara negara.

Dalam Ilmu Negara, pemerintah yang berdaulat sebagai salah satu unsur konstitutif pembentuk negara adalah pemerintah dalam arti luas. Pengertian seperti itu dianut dalam doktrin Ilmu Negara. Sebagai contoh, dalam hubungan dengan pengertian pemerintah dalam perspektif Ilmu Negara, Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih mengemukakan komentar sebagai berikut “Pemerintah (dalam Ilmu Negara - - - pen.) harus diartikan secara luas yang mencakup semua badan-badan negara.”⁷¹⁶

Apa yang dimaksud dengan pemerintah yang berdaulat? Ada berbagai doktrin yang berbeda mengenai pengertian pemerintah yang berdaulat. Ada yang memandang pemerintah yang berdaulat dari sudut pandang yuridis tetapi ada juga dari perspektif sosiologis.

⁷¹⁶ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 107.

Sebagai salah seorang pendukung sudut pandang juridis, Dedi Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatra mengemukakan definisi pemerintah yang berdaulat sebagai berikut “Unsur ketiga dari negara yang sifatnya mutlak adalah pemerintah. Di sini, yang dimaksud adalah seseorang atau beberapa orang yang memerintah menurut hukum negaranya.”⁷¹⁷Dengan perkataan lain, menurut kedua penulis di atas, pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang memerintah berdasarkan atau menurut hukum. Namun, masalahnya, pemerintah yang memerintah menurut hukum tidak secara otomatis dipatuhi oleh rakyatnya. Oleh karena itu, demi efektivitas pemerintahan, legalitas yang bersifat yuridis seperti dikemukakan di atas lebih baik jika ditopang dengan legalitas sosiologis seperti dikemukakan di bawah ini.

Ada penulis lain yang memandang pengertian pemerintah yang berdaulat dari sudut pandang sosiologis. Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Suatu hal yang penting ialah bahwa pemerintah yang berkuasa harus diakui oleh rakyatnya karena pada hakekatnya pemerintah merupakan pembawa suara dari rakyat sehingga pemerintah dapat berdiri dengan stabil.”⁷¹⁸Dengan perkataan lain, menurut kedua penulis, pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang diakui oleh rakyat karena menyuarakan suara rakyat sehingga menghasilkan pemerintahan yang stabil. Dengan demikian, menurut kedua penulis, pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang memiliki legalitas sosiologis sebagai pembawa suara rakyat. Dengan redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, I Dewa Gede Atmadja merumuskan pengertian pemerintah yang

⁷¹⁷Dedi Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatra, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 73.

⁷¹⁸Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op. cit.*

berdaulat sebagai pemerintah yang “. . . mampu mempertahankan eksistensi negara baik dari serangan dan dominasi asing atau negara lain serta mampu menjamin ketertiban dan keamanan dalam negeri.”⁷¹⁹

E.Unsur Kemampuan Melakukan Hubungan Dengan Negara Lain

Ketiga unsur konstitutif pembentuk negara yang dikemukakan di atas merupakan unsur-unsur pembentuk negara dari sudut pandang Ilmu Negara. Hukum Internasional menambahkan satu unsur lain yaitu kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara lain atau *a capacity to enter into relations with other states*. Unsur ini merupakan unsur konstitutif pembentuk negara keempat menurut Konvensi Montevideo tahun 1933. Pasal 1 *Montevideo Convention on Rights and Duties of States of 1933* menyebutkan sebagai berikut “The state as a person on international law should possess the following qualifications : (a). a permanent population, (b) a defined territory, (c) a government, (d) a capacity to enter into relations with other States.”

Dalam Hukum Internasional unsur keempat merupakan unsur paling penting.⁷²⁰ Apa yang dimaksud dengan kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain atau *capacity to enter into relations with other states*? Pengertian kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain adalah terminologi yang tidak mudah dijelaskan. Hal itu berkaitan dengan berbagai hal yang belum jelas mengenai unsur konstitutif pembentuk negara yang keempat tersebut. *Pertama*, belum ada parameter (kriteria) yang tepat untuk menentukan suatu negara memiliki atau belum memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. *Kedua*, belum ada instansi

⁷¹⁹I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 80.

⁷²⁰ Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 7.

yang berhak untuk menyatakan suatu negara dianggap mampu atau belum mampu mengadakan hubungan dengan negara lain.

Dalam hubungan dengan syarat keempat di atas, Sefriani mengemukakan komentar sebagai berikut “Ketidakjelasan syarat ke-4, tidak adanya parameter yang jelas mengenai kemampuan untuk mengadakan hubungan internasional serta siapa yang berhak menyatakan suatu entitas baru mampu atau tidak melakukan hubungan luar negeri”⁷²¹Oleh karena itu, dalam Hukum Internasional lahir doktrin pengakuan yang dikaitkan dengan indikator kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain. Lebih lanjut Sefriani mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . inilah (maksudnya : unsur kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain - - - pen.) yang dalam praktik ditafsirkan sebagai pengakuan.”⁷²²

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas dapat dikemukakan, kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain atau *capacity to enter into relations with other states* dapat dibuktikan dengan adanya pengakuan dari negara lain terhadap suatu negara. Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan pengakuan? Sefriani mengemukakan suatu pengertian pengakuan sebagai berikut “Pengakuan terhadap negara baru adalah suatu pernyataan atau sikap dari satu pihak untuk mengakui eksistensi suatu entitas politik baru sebagai suatu negara baru di mana dengan pengakuan itu berarti bahwa pihak yang mengakui siap bersedia mengadakan hubungan dengan pihak yang diakui.”⁷²³ Institut Hukum Internasional (*The Institute of International Law*) merumuskan

⁷²¹Sefriani, *op. cit.*, hlm. 185-186.

⁷²²*Ibid.*

⁷²³*Ibid.*

definisi pengakuan sebagai “Tindakan satu atau lebih negara untuk mengakui suatu kesatuan masyarakat yang terorganisir yang mendiami wilayah tertentu bebas dari negara lain serta mampu menaati kewajiban-kewajiban hukum internasional dan menganggapnya sebagai anggota masyarakat internasional.”⁷²⁴

Ada 2 (dua) macam teori atau doktrin tentang pengakuan dalam Hukum Internasional. Kedua macam teori pengakuan tersebut adalah (a) *Teori Konstitutif* dan (b) *Teori deklaratoir* (deklaratif).⁷²⁵ Menurut Teori Konstitutif, suatu negara dianggap menjadi subjek hukum internasional hanya melalui pengakuan. Pada dasarnya, ada 2 (dua) alasan yang melatarbelakangi teori konstitutif tersebut yakni sebagai berikut:

1. Pertama, jika kata sepakat yang menjadi dasar hukum berlakunya hukum internasional tidak ada negara yang diperlakukan sebagai subyek hukum internasional tanpa adanya kesepakatan dari Negara yang telah ada terlebih dahulu.
2. Kedua, suatu negara atau pemerintah yang tidak diakui tidak mempunyai status hukum sepanjang negara atau pemerintah itu berhubungan dengan negara-negara yang tidak mengakuinya.⁷²⁶

Teori Deklaratoir lahir sebagai reaksi terhadap teori konstitutif. Dalam pandangan *Teori Deklaratoir*, pengakuan merupakan penerimaan suatu negara baru oleh negara-negara lainnya. Maksudnya, menurut teori ini, suatu negara memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain menurut Hukum Internasional bukan karena ditentukan oleh kesepakatan dari negara-negara yang telah lebih dahulu ada. Akan tetapi, karena suatu situasi nyata (*de facto*) tertentu. Kemampuan suatu negara secara hukum

⁷²⁴Huala Adolf, *op. cit.*, hlm. 64-65.

⁷²⁵*Ibid.*, hlm. 66.

⁷²⁶*Ibid.*

akan ditentukan oleh usaha-usaha negara yang bersangkutan dan keadaan-keadaan yang nyata dan tidak perlu menunggu diakui oleh negara-negara lain.⁷²⁷

⁷²⁷*Ibid.*, hlm. 67.

BAB X

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN ASAS DEKONSENTRASI DAN DESENTRALISASI SEBAGAI SENDI-SENDI PEMERINTAHAN

A. Sendi-sendi Pemerintahan Sebagai Objek Kajian Ilmu Negara

Topik sendi-sendi pemerintahan dalam kaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah adalah salah satu pokok bahasan Ilmu Negara yang berkenaan dengan tata organisasi negara. Selain sendi-sendi pemerintahan sebagai pokok bahasan pada bab ini, pokok bahasan lain yang berkenaan dengan tata organisasi negara adalah (a) unsur-unsur negara, (b) masalah kedaulatan, (c) bentuk-bentuk negara dan (d) bentuk-bentuk pemerintahan yang sudah dibicarakan pada bab-bab terdahulu.

Pokok bahasan sendi-sendi pemerintahan adalah topik yang berkenaan dengan pokok-pokok pendirian (prinsip) tentang pengorganisasian kekuasaan negara yang berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Metode pendekatan yang dipakai untuk membahas pokok bahasan sendi-sendi pemerintahan bukan semata-mata metode pendekatan sosiologis dan yuridis meskipun secara lazim kedua metode pendekatan tersebut dipergunakan dalam Ilmu Negara. Sepanjang diperlukan dan jika sesuai dengan maksud dan tujuan, penulis mempergunakan berbagai macam metode pendekatan dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik yang bersifat menyeluruh berkenaan dengan pokok bahasan yang dibicarakan. Sudah barang tentu, pendirian di atas juga berlaku dalam membicarakan pokok bahasan hubungan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi sebagai sendi-sendi pemerintahan yang dibahas pada bab ini.

Sendi-sendi pemerintahan yang dibahas dalam buku ini bukan sendi-sendi pemerintahan dari suatu negara tertentu. Akan tetapi, sendi-sendi pemerintahan negara yang berlaku secara umum bagi semua negara. Jika sendi-sendi pemerintahan dari suatu negara tertentu yang dibicarakan, hal itu termasuk dalam ruang lingkup pokok bahasan Ilmu Negara Khusus. Sebagai contoh, jika yang dibahas adalah sendi-sendi pemerintahan Negara Republik Indonesia, hal itu merupakan pokok bahasan Ilmu Negara Khusus Indonesia.⁷²⁸

Sendi-sendi pemerintahan yang dibicarakan dalam Ilmu Negara Khusus Indonesia tentu saja adalah sendi-sendi pemerintahan yang dianggap sesuai untuk negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik. Sudah barang tentu, sendi-sendi pemerintahan yang dipraktikkan dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara Republik Indonesia bertitik tolak dari sendi-sendi pemerintahan yang berlaku secara umum bagi semua negara. Akan tetapi, sendi-sendi pemerintahan yang bersifat umum tersebut sudah barang tentu telah mengalami penyesuaian dengan alam budaya dan masyarakat Indonesia. Dengan perkataan lain, sendi-sendi pemerintahan Negara Republik Indonesia merupakan konkretisasi atau individualisasi sendi-sendi pemerintahan yang berlaku secara umum bagi semua negara ke dalam alam budaya dan masyarakat Indonesia. Senada dengan pendapat yang penulis kemukakan di atas, Padmo Wahyono juga mengemukakan bahwa penerapan teori-teori kenegaraan yang bersifat umum termasuk sendi-sendi pemerintahan sebagai pokok pembicaraan dalam bab ini

⁷²⁸ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, hlm. 78.

harus disesuaikan dengan alam budaya, nilai-nilai, falsafah bangsa, struktur masyarakat Indonesia.⁷²⁹

Hal-hal yang berkenaan dengan sendi-sendi pemerintahan suatu negara seperti misalnya sendi-sendi pemerintahan Negara Republik Indonesia sesungguhnya tidak hanya merupakan objek pembahasan Ilmu Negara Khusus. Akan tetapi, juga dapat dibicarakan dari berbagai perspektif dan cabang disiplin ilmu pengetahuan seperti Ilmu Politik, Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Pemerintahan. Pembahasan sendi-sendi pemerintahan dari berbagai cabang disiplin ilmu pengetahuan tersebut sudah barang tentu bertitik tolak dari perspektif yang berbeda-beda sehingga menghasilkan kesimpulan yang juga berbeda.

Jika masalah sendi-sendi pemerintahan dibicarakan secara normatif dari perspektif Ilmu Hukum, sendi-sendi pemerintahan berkaitan dengan sistem hukum positif. Secara khusus, sendi-sendi pemerintahan diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Ketentuan undang-undang dasar atau konstitusi lebih lanjut dijabarkan dalam undang-undang dan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan demikian, pengaturan sendi-sendi pemerintahan suatu negara secara hukum berkaitan dengan hukum tata negara dan atau hukum pemerintahan daerah.⁷³⁰ Namun, pengaturan sendi-sendi pemerintahan secara hukum oleh sistem hukum positif suatu negara sudah barang tentu selalu berpedoman pada pengertian sendi-sendi pemerintahan yang dibicarakan dalam Ilmu Negara Khusus. Dalam konteks inilah,

⁷²⁹PadmoWahyono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta, 1995), hlm. 1.

⁷³⁰Bandingkan dengan pendapat Joeniarto dalam buku *Perkembangan Pemerintah Lokal* (Bandung, 1982), hlm. 21.

tampak hubungan Ilmu Negara Khusus dengan sistem hukum positif suatu negara sebagai objek kajian Ilmu Hukum Normatif.

Jika sendi-sendi pemerintahan dibicarakan dalam Ilmu Negara Umum, pembahasan sendi-sendi pemerintahan tersebut bertitik tolak dari sudut pandang sosiologis dan yuridis dengan tujuan untuk lebih memahami *pengertian-pengertian pokok dan asas-asas pokok* sendi-sendi pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, sendi-sendi pemerintahan yang dibicarakan dalam Ilmu Negara Umum adalah sendi-sendi pemerintahan yang bersifat teoretis dan berlaku secara umum bagi semua negara. Hal itu sesuai dengan karakteristik Ilmu Negara Umum sebagai ilmu pengetahuan teoretis yang bersifat abstrak-umum. Dengan perkataan lain, dalam Ilmu Negara Umum yang dibicarakan adalah doktrin-doktrin mengenai sendi-sendi pemerintahan yang bersifat teoretis, abstrak dan berlaku secara umum untuk semua negara.

Jika ditinjau dari sudut pandang tertentu, pokok pembicaraan tentang sendi-sendi pemerintahan termasuk dalam tema besar tentang cara pengorganisasian kekuasaan negara. Cara pengorganisasian kekuasaan negara yang menentukan jenis sendi-sendi pemerintahan dalam suatu negara. Dari perspektif cara pengorganisasian kekuasaan negara, masalah pokok yang berkenaan dengan sendi-sendi pemerintahan dalam kaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah adalah mengenai pilihan tentang sendi-sendi pemerintahan yang dianggap paling cocok bagi suatu negara supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik.

Apa yang menjadi fokus pembicaraan berkaitan dengan pokok bahasan sendi-sendi pemerintahan tersebut? Ada beberapa pertanyaan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan pokok bahasan sendi-sendi pemerintahan yakni sebagai berikut. Apa

yang dimaksud dengan sendi-sendi pemerintahan? Ada berapa macam sendi pemerintahan? Sendi-sendi pemerintahan apa yang cocok untuk penyelenggaraan pemerintahan suatu negara? Pertanyaan di atas juga dapat dikemukakan dengan cara yang berbeda yakni sebagai berikut. Prinsip atau pokok-pokok pendirian apa yang harus dijadikan pedoman dalam pengorganisasian kekuasaan negara supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik? Sendi-sendi pemerintahan apa yang sesuai bagi suatu negara supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan harmonis supaya sehingga tujuan negara dapat dicapai? Semua jawaban atas pertanyaan yang dikemukakan di atas terkait dengan topik pembicaraan sendi-sendi pemerintahan.

Cara terbaik untuk mengorganisir kekuasaan negara dalam kaitan dengan sendi-sendi pemerintahan yang dianggap paling tepat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara tidak selalu mudah diputuskan karena hal itu bersifat kompleks atau rumit. Pilihan tentang sendi-sendi pemerintahan yang dianggap paling cocok bagi suatu negara dipengaruhi dan ditentukan oleh berbagai macam faktor. Ada faktor yang berkaitan dengan kesisteman seperti sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan. Namun, ada juga faktor lain yang berkaitan dengan kondisi alam, budaya, sejarah, ideologi, falsafah bangsa dan sebagainya. Di samping itu, ada berbagai macam aspek lain yang terkait dengan sendi-sendi pemerintahan seperti luas wilayah, kemampuan personal pemerintah, sumber-sumber keuangan negara, nilai-nilai budaya masyarakat dan sebagainya. Namun, perlu juga diperhatikan berbagai hal lain seperti tujuannegara atau tujuan bangsa, bentuk negara, bentuk pemerintahan, struktur ketatanegaraan, sistem

pemerintahan dan sebagainya.⁷³¹Dengan demikian, untuk menjawab berbagai macam pertanyaan mengenai sendi-sendi pemerintahan yang dikemukakan di atas masih memerlukan perlu penjelasan yang lebih lanjut.

B.Sendi Keahlian dan Kewilayahan Dalam Pengorganisasian Kekuasaan Negara

Bagaimana cara yang paling tepat atau paling baik untuk menyelenggarakan negara?Jawaban atas pertanyaan tersebut berkaitan dengan cara pengorganisasian kekuasaan negara. Pengorganisasian kekuasaan negara harus dilakukan dengan cara yang tepatsupaya penyelenggaraan pemerintahan negara dapat berlangsung dengan baik dan harmonis. Cara pengorganisasian kekuasaan yang tepat adalah dengan berpedoman pada pokok-pokok pendirian(prinsip) tertentu yang dengan perkataan lain disebut sendi-sendi pemerintahan.Oleh karena itu, pertanyaan di atas dapat juga diajukan dengan cara yang berbeda yakni sebagai berikut. Sendi-sendi pemerintahan apa yang paling cocok atau paling tepat dipakai sebagai pedoman dalam pengorganisasian kekuasaan negara supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik?

Sebagai titik tolak awal pembahasan terlebih dahulu dapat dikemukakan pertanyaan sebagai berikut.Apa yang dimaksud dengan *sendi-sendi pemerintahan*?Untuk menjawab pertanyaan tersebut lebih baik jika pengertian harfiah istilah *sendi* dipahami lebih dahulu. Apa yang dimaksud dengan sendi? Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada berbagai macam pengertian sendi dan beberapa diantaranya adalah *batu pengalas atau penganjal tiang rumah, alas, dasar, asas, fundamen*.⁷³¹Jika bertitik tolak

⁷³¹Bandingkan dengan pendapat Usep Ranawijaya, *op. cit.*, hlm. 223.

⁷³¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, *op. cit.*, hlm. 911.

dari pengertian harfiah kata *sendi* seperti dikemukakan di atas dapat dipahami betapa sangat penting dan strategis kedudukan suatu sendi dalam sesuatu hal tertentu. Sebagai contoh, kedudukan suatu sendi atau alas atau fundamen bagi suatu bangunan rumah adalah sangat penting. Sendi atau alas berfungsi sebagai penopang atau tempat kedudukan suatu bangunan rumah. Bangunan rumah mudah goyah jika tidak ditopang oleh sendi atau fundamen yang sesuai dan kuat.

Hal yang kurang lebih sama dengan contoh tentang kedudukan dan fungsi suatu sendi bagi suatu bangunan rumah seperti dikemukakan di atas juga berlaku bagi konteks penyelenggaraan pemerintahan. Negara juga dapat diumpamakan sebagai suatu bangunan rumah yakni rumah kenegaraan. Bangunan rumah negara harus ditopang oleh sendi-sendi pemerintahan yang tepat atau sesuai supaya negara dapat berfungsi dengan baik. Sendi-sendi pemerintahan yang menopang bangunan rumah negara yang menentukan kelanjutan nasib bangunan rumah negara. Oleh karena itu, kedudukan dan fungsi sendi-sendi pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan suatu negara sebagaimana dikemukakan di atas adalah sangat penting dan strategis. Dengan perkataan lain, kehidupan bernegara dan berbangsa tidak dapat berlangsung dengan baik jika tidak ditopang oleh sendi-sendi pemerintahan yang kuat, tepat atau sesuai.

Ada berbagai macam pengertian sendi-sendi pemerintahan menurut doktrin Ilmu Negara. Akan tetapi, menurut salah satu doktrin, sendi-sendi pemerintahan adalah prinsip atau pokok pendirian atau asas dalam penyelenggaraan pemerintahan supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan cara yang baik (*ratio gubernatio*).⁷³² Jika berpedoman pada pengertian sendi pemerintahan di atas dapat

dikatakan bahwa sendi-sendi pemerintahan sesungguhnya termasuk pokok-pokok pendirian (prinsip) kehidupan berbangsa dan bernegara. Sendi-sendi pemerintahan berfungsi sebagai pedoman, asas, fundamen atau landasan dalam pengorganisasian atau pendistribusian kekuasaan negara di antara aparat-aparat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Perhatian dan minat para ahli untuk membicarakan urgensi sendi-sendi pemerintahan timbul sejak zaman Romawi. Pada zaman Yunani Kuno, sendi-sendi pemerintahan belum menjadi topik penting untuk diperbincangkan dalam konteks penyelenggaraan Negara Kota (*City State*). Negara-negara kota Yunani memiliki wilayah yang relatif tidak luas dan jumlah penduduk relatif sedikit sehingga tidak banyak urusan atau fungsi-fungsi kenegaraan yang diselenggarakan pemerintah.⁷³³ Gambaran dari kesederhanaan penyelenggaraan pemerintahan pada masa Yunani Kuno dapat diketahui dari kutipan berikut. Joeniarto menggambarkan penyelenggaraan pemerintahan pada zaman Yunani Kuno sebagai berikut:

“Di muka telah dijelaskan bahwa bentuk susunan daripada negara pada masa Yunani Kuno masih sangat sederhana dan hanya sebesar kota saja, oleh karena itu jumlah rakyatnya masih belum sebanyak rakyat negara sekarang. Pemerintahan rakyat (demokrasi) dapat dilaksanakan di dalam arti kata yang sebenarnya, artinya seluruh rakyat dapat diikutsertakan dalam memecahkan persoalan-persoalan negara yang penting yaitu dengan jalan mengumpulkan rakyat negara di dalam suatu tempat.”⁷³⁴

Pada zaman Romawi Kuno, penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat berdasarkan sistem sentralisasi (konsentrasi) tidak mungkin dipertahankan karena

⁷³²Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan* dalam Oetoyo Oesman, Pancasila “Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara,” *op. cit.*, hlm. 109.

⁷³³ Henry J. Schmand, *op. cit.*, hlm. 34.

⁷³⁴Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara* (Jakarta, 1984), hlm. 22.

wilayah imperium Romawi sangat luas. Sebagaimana diketahui, hampir seluruh benua Eropa dan sebagian wilayah benua Asia merupakan wilayah kekuasaan imperium Romawi. Maka, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa sejak zaman Romawi timbullah persoalan yang berkenaan dengan *ratio gubernandi*.⁷³⁵

Pada Abad Pertengahan, diskursus tentang sendi-sendi pemerintahan juga belum dianggap penting diperbincangkan karena sistem sentralisasi merupakan kecenderungan umum dipraktikkan di Eropa Barat. Dalam sistem sentralisasi, rajaberkuasa secara absolut (mutlak). Sebagai contoh, Henry IV di Perancis dan Raja Ferdinand dari Spanyol memiliki kekuasaan absolut karena segenap kekuasaan negara ditangan raja.⁷³⁶ Utrecht misalnya mengemukakan komentar mengenai praktik sistem sentralisasi kekuasaan di Eropa Barat sebagai berikut:

“Pada Djaman Pertengahan (abad ke-4 sampai ke-15) yaitu sebelum lahirnya negara moderen, maka di Eropah Barat seluruh pemerintahan dalam arti kata luas disentralisasi (dipusatkan) dalam satu tangan, yaitu dalam tangan raja, kemudian dalam tangan birokrasi (alat pemerintah; *regeerapparaat*) kerajaan yang pada waktu itu belum mengenal apa yang pada jaman sekarang disebut pembagian kekuasaan (fungsi)”⁷³⁷

Dalam sistem pengorganisasian kekuasaan negara yang sentralistis seperti di Eropa Barat pada Abad Pertengahan, segenap kekuasaan dan fungsi-fungsi kenegaraan diselenggarakan oleh raja. Pada masa tersebut, raja melakukan berbagai macam fungsi kenegaraan yakni sebagai pembuat undang-undang (peraturan), pelaksana undang-undang (peraturan) dan sekaligus sebagai hakim dalam hal terjadi pelanggaran terhadap

⁷³⁵ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 173.

⁷³⁶ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia* (Jakarta, 2006), hlm. 1.

⁷³⁷ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung, 1960), hlm. 12.

undang-undang (peraturan).Praktik penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem sentralisasi yang bersifat absolut berjalan selama beberapa abad di Eropa Barat.

Meskipun pendelegasian kewenangan sudah dikenal sejak zaman Romawi tetapi sistem desentralisasi sebagai sistem pendistribusian kewenangan semakin menemukan urgensinya dalam konteks praktik penyelenggaraan pemerintahan atau penyelenggaraan negara-negara moderen.⁷³⁸ Sebagai negara moderen, negara Indonesia juga melaksanakan sistem desentralisasi kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau penyelenggaraan negara. Akan tetapi, sampai sekarang, sistem sentralisasi kekuasaan juga masih dipraktikkan di Indonesia dalam persekutuan masyarakat adat dengan ruang lingkup yang sangat terbatas. Dalam hubungan dengan praktik sistem sentralisasi pada masyarakat adat, Utrecht mengemukakan bahwa susunan sentralisasi seperti itu sekarang masih terdapat dalam persekutuan-persekutuan hukum adat terutama di daerah-daerah di luar pula Jawa.⁷³⁹

Dalam perkembangan selanjutnya, Abad ke-18 lahir gagasan tentang sistem desentralisasi.John Locke dalam ajarannya memperkenalkan suatu doktrin tentang prinsip pengorganisasian kekuasaan negara secara desentralistis. Sesuai dengan doktrin tersebut, John Locke memisahkan kekuasaan negara dalam 3 (tiga) cabang yaitu (a) kekuasaan legislatif, (b) eksekutif dan (c) federatif.⁷⁴⁰Masing-masing cabang kekuasaan menjalankan fungsi yang berbeda-beda.Doktrin pemisahan kekuasaan John Locke menggambarkan suatu sendi (prinsip atau asas) dalam pengorganisasian kekuasaan

⁷³⁸*Ibid.*, hlm. 14.

⁷³⁹*Ibid.*

⁷⁴⁰Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta, 1983), hlm. 140.

negara yang disebut sendi desentralisasi kekuasaan fungsional. Sendi desentralisasi fungsional yang dikemukakan John Locke disempurnakan Montesquieu dengan Doktrin Pemisahan Kekuasaan. Doktrin Pemisahan Kekuasaan Montesquieu di kemudian hari lebih terkenal dengan nama *Trias Politica*.⁷⁴¹ Sistem desentralisasi fungsional yang dikemukakan kedua ahli filsafat tersebut sebenarnya merupakan ajaran yang dimaksudkan untuk menentang kekuasaan raja yang bersifat absolut dan praktik penyelenggaraan negara yang sewenang-wenang.⁷⁴²

Sendi (asas, prinsip) desentralisasi kekuasaan fungsional yang dikemukakan John Locke dan Montesquieu seperti disinggung di atas meliputi ruang lingkup segenap kekuasaan negara yakni cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial. Doktrin desentralisasi kekuasaan fungsional John Locke dan Montesquieu menjadi sumber inspirasi dalam pengorganisasian masing-masing cabang kekuasaan negara di kemudian hari. Dalam perkembangan berikutnya, sendi (asas atau prinsip) desentralisasi kekuasaan negara secara fungsional juga diterapkan secara khusus dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan negara. Dalam lingkungan kekuasaan legislatif, kekuasaan judicial maupun dan terutama dalam lingkungan kekuasaan eksekutif terjadi desentralisasi kekuasaan negara yang bersifat fungsional.

Sebagai contoh, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, desentralisasi kekuasaan negara secara fungsional dalam lingkungan cabang kekuasaan legislative juga diselenggarakan. Kewenangan pembentukan undang-undang tidak hanya terdapat pada lembaga perwakilan tingkat pusat (DPR). Lembaga perwakilan daerah (DPRD

⁷⁴¹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta, 2010), hlm. 12.

⁷⁴² *Ibid.*

Provinsi/Kabupaten/Kota) juga diberi kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan (kewenangan legislatif) dalam wujud peraturan daerah. Namun, sistem desentralisasi kekuasaan negara yang secara khusus dibicarakan dalam bab ini adalah sistem desentralisasi kekuasaan negara dalam lingkungan kekuasaan eksekutif (kekuasaan pemerintahan) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pada masa sekarang, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara-negara moderen, sistem desentralisasi kekuasaan negara secara fungsional menjadi kecenderungan umum. Sistem sentralisasi kekuasaan (konsentrasi) hampir tidak dipraktikkan lagi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara-negara moderen karena sistem ini tidak sesuai untuk negara dengan wilayah yang relatif luas. Negara-negara moderen zaman sekarang secara umum memiliki wilayah kekuasaan yang lebih luas daripada *Negara Kota (City State)* zaman Yunani Kuno. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan wilayah kekuasaan imperium Romawi, wilayah negara-negara moderen jelas jauh lebih sempit daripada wilayah kekuasaan imperium Romawi.

Dalam wilayah negara yang secara relatif cukup luas seperti wilayah negara-negara moderen pada zaman sekarang, sistem sentralisasi tidak mungkin dilaksanakan karena mustahil aparat pemerintah pusat dapat melayani dan menyelenggarakan semua urusan masyarakat secara terpusat. Hal itu mudah dapat dipahami karena wilayah negara yang luas dapat menimbulkan berbagai macam kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti pelayanan kepada masyarakat tidak berlangsung secara efisien dan efektif dan dalam waktu yang relatif singkat. Joeniarto misalnya mengemukakan komentar berkenaan dengan hal tersebut sebagai berikut “Apabila wilayah suatu negara menjadi

luas, tidak mungkin lagi seluruh urusan negara dapat diselesaikan oleh alat-alat perlengkapan yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara.”⁷⁴³

Kondisi wilayah negara yang luas seperti dikemukakan di atas menimbulkan persoalan tentang carapenyelenggaraan pemerintahan dalam berbagai hal secara efisien. Sebagai contoh, wilayah negara yang luas membuat pelayanan terhadap masyarakat semakin sulit, jalur birokrasi semakin panjang dan sebagainya. Dengan perkataan lain, problematika penyelenggaraan pemerintahan mulai muncul sejak zaman imperium Romawi karena wilayah negara secara relatif jauh lebih luas daripada wilayah negara kota Yunani. Untuk menanggulangi kendala penyelenggaraan pemerintahan dalam wilayah negara yang luas tersebut lahir pemikiran untuk menyelenggarakan pemerintahan negara secara efektif, efisien dan dalam tempo singkat dengan berpedoman pada sendi (prinsip atau pokok-pokok pendirian) yang berbeda dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sentralistis. Hal ini yang kemudian melahirkan pemikiran mengenai *ratio gubernatio*.

Ratio gubernandi (ratio gubernatio) penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien semakin bertambah penting diperbincangkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara-negara moderen. Namun, faktor penyebab hal itu dianggap penting untuk dipikirkan bukan semata-mata karena faktor wilayah negara yang luas seperti dikemukakan di atas. Selain faktor wilayah, ada berbagai macam alasan lain seperti untuk mencegah penumpukan kekuasaan, untuk melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan

⁷⁴³Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 173.

pemerintahan, untuk efisiensi biaya, untuk mendorong demokratisasi atau pun untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan sebagainya.⁷⁴⁴

Pada zaman sekarang, sendi atau sistem desentralisasi merupakan kecenderungan yang umum dipraktikkan di hampir semua negara di dunia.⁷⁴⁵ Bahkan, dapat dikatakan bahwa tidak ada satu negara pun pada saat sekarang yang tidak mengenal sistem desentralisasi kekuasaan. Negara-negara moderen yang menganut sistem organisasi negara yang desentralistik pada dasarnya adalah bentuk negara kesatuan dan federal.⁷⁴⁶ Akan tetapi, tidak berarti bahwa semua negara kesatuan dan federal menerapkan prinsip desentralisasi kekuasaan sehingga pernyataan di atas tidak bersifat mutlak karena selalu ada pengecualian dalam kenyataan.

Sesuai dengan uraian yang dikemukakan di atas, pembicaraan tentang sendi-sendi pemerintahan secara lazim terkait dengan konteks negara kesatuan dan negara federal. Dalam negara kesatuan (negara unitaris), sendi desentralisasi dalam kaitan dengan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dalam lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara federal (negara serikat), sendi desentralisasi dalam kaitan dengan pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dalam lingkungan pemerintah federal (pemerintah pusat) maupun pemerintah negara bagian (pemerintah lokal).

⁷⁴⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta, 1968), hlm. 35.

⁷⁴⁵ Ibid.

⁷⁴⁶ Josef Riwu Kahu, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Yogyakarta, 2012), hlm. 1.

Jika bertitik tolak dari uraian di atas secara sepintas lalu tampak bahwa masalah sendi-sendi pemerintahan terdapat hanya pada negara yang bersusunan desentralistik.⁷⁴⁷Sebab, dalam negara yang bersusunan desentralistik terdapat pendistribusian atau pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hubungan dengan hal tersebut di atas, Bagir Manan misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Susunan organisasi negara yang bercorak desentralistik serta mempergunakan desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dapat dijumpai pada negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal.”⁷⁴⁸

Sesuai dengan uraian di atas jelas dapat dipahami bahwa cara pengorganisasian kekuasaan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan prinsip atau sendi-sendi pemerintahan desentralisasi berkaitan dengan pembagian atau pendistribusian wewenang, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah baik pusat dengan pemerintah daerah seperti sudah dikemukakan di atas. Pada dasarnya, sendi-sendi pemerintahan dalam rangka pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab sebagaimana disebut di atas terdiri atas 2 (dua) macam yaitu (a) sendi keahlian dan (b) sendi kewilayahan. Dalam hubungan dengan kedua sendi pemerintahan tersebut, Amrah Muslimin mengemukakan pendapat sebagai berikut “Dalam melakukan pemerintahan secara luas, pemerintah (dalam arti luas) berpegang

⁷⁴⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta, 1994), hlm. 16.

⁷⁴⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, op. cit.*, hlm. 16.

pada dua macam asas atau sendi yaitu (a) Asas Keahlian dan (b) Asas Kedaerahan.⁷⁴⁹ Sendi keahlian disebut *dekonsentrasi* sedangkan sendi kedaerahan disebut *desentralisasi teritorial*. Oleh karena itu, dengan redaksi yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, H. R. Khairul Muluk mengemukakan ada 2 (dua) prinsip umum dalam membedakan cara pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah yaitu dalam bentuk *deconcentration* dan *decentralization*.⁷⁵⁰

Masing-masing sendi pemerintahan yang disebut di atas memiliki karakteristik yang berbeda. Perbedaan karakteristik lahir karena masing-masing sendi pemerintahan bertitik tolak dari filosofi, dasar pemikiran dan tujuan yang berbeda. Pengertian, prinsip dan perbedaan kedua sendi pemerintahan tersebut selanjutnya akan dibicarakan pada uraian di bawah ini.

C. Dekonsentrasi Sebagai Sendi Pemerintahan Berdasarkan Asas Keahlian

Sebagaimana dikemukakan di atas, pada zaman sekarang, penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat pada negara-negara moderen dengan wilayah negara yang relatif luas sudah tidak mungkin dilakukan. Penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan sistem sentralisasi menimbulkan kerugian yang lebih besar daripada keuntungannya. Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang terpusat (sentralisasi atau konsentrasi) sudah tidak memadai dipergunakan sebagai cara penyelenggaraan pemerintahan dalam negara-negara moderen karena berbagai alasan. Beberapa faktor penyebab sebagai alasan yang dapat dikemukakan adalah faktor jumlah penduduk yang besar, kompleksitas aktivitas masyarakat dalam berbagai bidang dan faktor luas wilayah

⁷⁴⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Jakarta, 1986), hlm. 4.

⁷⁵⁰ H. R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah* (Malang, 2007), hlm. 5.

negara seperti sudah dikemukakan di atas. Faktor-faktor itu yang mendorong kelahiran gagasan atau pemikiran untuk menyelenggarakan pemerintahan negara-negara moderen dengan cara yang berbeda dari sistem sentralisasi.

Pemikiran yang pertama-tama lahir untuk mengatasi problematika penyelenggaraan pemerintahan negara yang memiliki wilayah cukup luas dan jumlah penduduk yang cukup besar adalah menyerahkan semua urusan pemerintahan kepada para ahlinya. Dalam konteks ini, aspek spesialisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan mulai mendapat perhatian. Bahkan, dianggap sebagai salah satu prinsip yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan perkataan lain, sendi keahlian menjadi salah satu pedoman dalam pembagian atau pemencaran kewenangan, tugas dan tanggung jawab di antara aparat penyelenggara pemerintahan.

Prinsip atau pokok pendirian yang dianut dalam sendi keahlian sebagai salah satu sendi pemerintahan adalah menyerahkan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengorganisir dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan kepada orang-orang yang ahli dalam bidang masing-masing. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sendi keahlian, masing-masing aparat pemerintah menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan keahliannya. Dengan demikian, sendi-sendi pemerintahan yang berdasarkan sendi atau asas spesialisasi selalu bersifat khusus dan teknis.

Sesuai dengan asas keahlian, orang-orang yang dipandang sesuai untuk menduduki jabatan-jabatan pemerintahan adalah orang-orang yang terampil dalam penyelesaian masalah-masalah teknis pada bidang pekerjaan tertentu. Dari sudut pandang tertentu, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, sendi keahlian merupakan sendi

pemerintahan ideal karena tiap pekerjaan dilaksanakan oleh ahlinya. Jika suatu pekerjaan dilaksanakan ahlinya, hasil yang diharapkan dapat dicapai lebih maksimal karena yang melaksanakan tugas pemerintahan adalah orang yang tepat untuk tugas tersebut. Dalam konteks uraian di atas, Padmo Wahyono mengemukakan pendapat sebagai berikut “Sebenarnya (sendi keahlian - - - pen.) adalah suatu sendi yang tepat untuk mengorganisir negara, karena menyerahkan tugas negara kepada orang-orang yang ahli.”⁷⁵¹

Penyerahan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan negara kepada aparat-aparat pemerintah pusat tertentu berdasarkan sendi keahlian seperti dikemukakan di atas dengan istilah lain disebut *asas dekonsentrasi*. Apa yang dimaksud dengan *asas dekonsentrasi*? Untuk memahami makna istilah *dekonsentrasi* pertama-tama perlu dilakukan pendekatan *etimologi* (asal-usul kata). Secara etimologi, dekonsentrasi berasal dari kata *de=ke luar dari* dan *konsentrasi=pusat* sehingga secara harfiah istilah *dekonsentrasi* mengandung arti sebagai *ke luar dari pusat*. Menurut konteksnya yaitu penyelenggaraan pemerintahan, sesuatu yang keluar dari pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi sudah barang tentu adalah kewenangan, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dikeluarkan dari ruang lingkup tugas pemerintah pusat untuk kemudian diserahkan kepada aparat-aparat pemerintah pusat tertentu yang ahli dalam urusan tersebut.

Dalam khasanah doktrin, ada berbagai macam pengertian dekonsentrasi. Apa yang dimaksud dengan dekonsentrasi menurut pandangan para ahli? Menurut doktrin yang

⁷⁵¹Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 174.

dikemukakan Bayu Surianingrat, dekonsentrasi adalah pemencaran kekuasaan di bidang kepegawaian dan karenanya bersifat “*ambtelijk*.”⁷⁵² Doktrin lain dikemukakan oleh Amrah Muslimin sebagai berikut “Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebahagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.”⁷⁵³ Dengan demikian, jika bertitik tolak dari pengertian etimologi dan doktrin yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa inti atau hakikat dekonsentrasi adalah pemencaran kewenangan, tugas dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada aparat-aparat pemerintah pusat tertentu berdasarkan asas keahlian.

Dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan yang berdasarkan sendi keahlian sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya mengandung konsekuensi yuridis terhadap wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah. Selain itu, ada konsekuensi lain terhadap kelembagaan dan pengorganisasian aparat-aparat pemerintah di tingkat pusat. Dalam konteks ini, Amrah Muslimin mengemukakan komentar sebagai berikut “Sebenarnya, masalah dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberi wewenang dan di samping itu sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara.”⁷⁵⁴

Perwujudan secara konkrit sendi keahlian dalam organisasi kelembagaan penyelenggara pemerintahan pada tingkat pusat tampak dalam pembentukan departemen-departemen. Departemen, jawatan, dan sebagainya dibentuk sesuai dengan keahlian

⁷⁵² Bayu Surianingrat, *op. cit.*, hlm. 19.

⁷⁵³ Amrah Muslimin, *op. cit.*, hlm. 4.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 22-23.

masing-masing unit kerja untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan tertentu. Dengan cara yang berbeda, Amrah Muslimin mengemukakan pendapat sebagai berikut “Asas keahlian antara lain dapat dilihat pada susunan Pemerintah di Pusat. Semua soal-soal diolah oleh ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian. Yang memegang pimpinan pada kementerian-kementerian itu seterusnya ahli-ahli urusan-urusan yang menjadi kompetensinya.”⁷⁵⁵

Pembentukan institusi pemerintahan berdasarkan sendi keahlian tidak berhenti hanya pada pembentukan departemen-departemen. Masing-masing departemen kemudian membentuk unit-unit departemen yang lebih kecil dengan ruang lingkup kerja yang lebih terbatas. Unit-unit departemen tersebut memiliki berbagai nama atau sebutan. Joeniarto merumuskan konsekuensi sendi keahlian terhadap pengorganisasian institusi pemerintahan dengan cara yang berbeda dari pendapat yang penulis kemukakan di atas yakni sebagai berikut “ . . . di pusat terjadi spesialisasi yaitu dibentuknya bagian-bagian pada tiap-tiap departemen yang bertugas menyelenggarakan tugas teknis khusus yang merupakan sebagian tugas teknis departemen.”⁷⁵⁶ Pada zaman sekarang, bagian-bagian dari departemen disebut direktorat sehingga keberadaan direktorat pada suatu institusi pemerintahan (departemen) menunjukkan institusi pemerintahan (departemen) yang bersangkutan dibentuk atas dasar sendi keahlian.

Di tingkat lokal, pemerintah pusat membentuk aparat-aparat pemerintahan sebagai bagian dari pemerintah pusat. Dalam hubungan ini, Joeniarto misalnya mengemukakan pendapat sebagai berikut “Masing-masing direktorat membentuk cabang-

⁷⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 4

⁷⁵⁶ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal, op. cit.*, hlm. 22.

cabangnya pula sehingga di daerah terdapat bermacam-macam pemerintah lokal administratif yang merupakan cabang departemen atau direktorat.”⁷⁵⁷ Aparat pemerintah pusat yang berkedudukan di daerah adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat di wilayah. Aparat pemerintah pusat yang berkedudukan di wilayah disebut pemerintah lokal administratif. Pembentukan pemerintah lokal administratif adalah suatu keniscayaan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Pembentukan pemerintah lokal administratif dilakukan untuk menjawab tuntutan zaman dan perkembangan masyarakat. Dalam konteks ini, Joeniarto mengemukakan komentar sebagai berikut “Pemerintah lokal administratif pusat terbentuk pada saat pemerintah pusat tidak lagi mampu mengurus urusan-urusannya yang tersebar di daerah dengan alat-alat perlengkapan yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara.”⁷⁵⁸

Pembentukan pemerintah lokal administratif sebagai aparat pemerintah pusat yang berkedudukan di wilayah (di tingkat lokal) sudah barang tentu memiliki maksud dan tujuan tertentu. Penyebaran aparat pemerintah pusat di wilayah secara sengaja dilakukan dengan maksud untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat lokal (wilayah) sehingga memudahkan masyarakat untuk mengurus segenap kepentingannya. Hal itu dapat dimengerti dengan mudah karena semakin dekat aparat pemerintah pusat kepada masyarakat daerah semakin singkat waktu yang dibutuhkan untuk mengurus urusan dan semakin mudah pelayanan dapat diberikan kepada masyarakat. Sesuai dengan kenyataan, ada berbagai factor yang membuat tidak mungkin

⁷⁵⁷*Ibid.*

⁷⁵⁸*Ibid.*

semua urusan diselenggarakan oleh aparat pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan sehingga aparat pemerintah pusat perlu disebar di tingkat wilayah (lokal).

Pemerintah lokal administratif secara teknis sesungguhnya merupakan perpanjangan tangan direktorat-direktorat. Cabang-cabang pemerintah pusat yang bertugas di daerah adalah bersifat administratif semata-mata karena hanya bertugas menjalankan perintah pemerintah pusat. Jabatan-jabatan tersebut sama sekali tidak boleh menyelenggarakan tugas atas inisiatif sendiri (secara otonom). Dengan perkataan lain, jabatan atau aparat pemerintah pusat yang bertugas di daerah berdasarkan asas keahlian (dekonsentrasi) tidak memiliki kewenangan otonom. Oleh karena itu, di daerah terdapat institusi pemerintahan pusat yakni pemerintah lokal administratif yang dibentuk berdasarkan sendi keahlian. Harsono mengemukakan sebagai berikut “Pemerintahan Lokal Administratif ini hanya merupakan wakil dan bagian saja dari Pemerintah Pusat yang hanya bertugas menyelenggarakan saja petunjuk-petunjuk dan instruksi-instruksi saja dari Pemerintah Pusat.”⁷⁵⁹

D. Asas Desentralisasi Sebagai Sendi Pemerintahan Berdasarkan Asas Kewilayahan

Sebagaimana dikemukakan di atas, sendi dekonsentrasi merupakan sendi pemerintahan yang pertama lahir. Namun, sendi pemerintahan tersebut kemudian dianggap tidak memadai lagi sebagai sendi pemerintahan ketika wilayah negara semakin bertambah luas dan kepentingan-kepentingan yang diurus dan diselenggarakan pemerintah pusat semakin kompleks. Untuk mengurus berbagai macam kepentingan masyarakat yang kompleks tersebut, pemerintah tidak dapat hanya berpedoman pada

⁷⁵⁹Harsono, *Hukum Tata Negara, Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa* (Yogyakarta, 1992), hlm. 3.

prinsip, asas atau sendi keahlian. Padmo Wahyono misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “. . . sekarang ini, negara itu sudah luas sekali sehingga sendi keahlian itu tidak mencukupi dan perlu ditambah dengan sendi lain yaitu ditambah satu sendi lagi di mana tidak hanya memperhatikan sendi keahlian akan tetapi juga memperhatikan sendi wilayah.”⁷⁶⁰ Senada dengan pernyataan Padmo Wahyono di atas tetapi dengan redaksi kata-kata yang berbeda, Amrah Muslimin mengemukakan pendapat sebagai berikut “Oleh sebab itu, di samping dekonsentrasi itu dilakukan sistem desentralisasi (maksudnya desentralisasi teritorial - - - pen.)”⁷⁶¹

Sendi-sendi keahlian memiliki kelemahan jika diperhadapkan dengan wilayah pemerintahan negara yang relatif luas dan jumlah penduduk yang sangat besar seperti halnya negara Cina, Indonesia ataupun India. Dalam hubungan dengan hal tersebut, Padmo Wahyono berkomentar sebagai berikut “Sendi keahlian tak mungkin dijalankan dalam negara yang mempunyai wilayah yang luas dan daerah yang terpisah-pisah sehingga untuk ini harus diperhatikan dan dibutuhkan sendi wilayah atau teritorial.”⁷⁶²

Apa sebab dikatakan demikian oleh penulis tersebut di atas? Jika penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan sendi keahlian (dekonsentrasi) semata-mata dalam wilayah negara yang secara relatif luas, hal itu dapat membebani anggaran dan menambah jumlah aparat pemerintah pusat ataupun birokrasi yang bertele-teledan sebagainya. Untuk menanggulangi berbagai hal tersebut, para ahli mengemukakan bahwa daerah perlu dilibatkan secara mandiri (otonom) dalam penyelenggaraan

⁷⁶⁰ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara op., cit.*, hlm. 174.

⁷⁶¹ Amrah Muslimin, *op. cit.*, hlm. 5.

⁷⁶² Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 174.

pemerintahan. Sebagai kelanjutannya, kemudian lahir sendi pemerintahan yang berdasarkan asas kewilayahan (kedaerahan). Dalam hubungan ini, Amrah Muslimin mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara moderen tidak akan memuaskan dengan tidak mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu yang mengetahui dan lebih dapat merasakan kepentingan-kepentingan dalam daerah itu dari tenaga pejabat-pejabat yang diangkat oleh Pemerintah Pusat.”⁷⁶³

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas atau sendi kewilayahan lahir dari pemikiran bahwa penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan dengan lebih baik jika wilayah negara yang relatif luas dibagi dalam berbagai wilayah yang lebih kecil. Daerah-daerah otonom itu diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Dasar pembenaran cara pengorganisasian penyelenggaraan pemerintahan negara atas dasar sendi kewilayahan adalah argumentasi bahwa masing-masing daerah memiliki keunikan sendiri sehingga berkembang secara berbeda sesuai dengan keunikannya. Masing-masing daerah lebih baik jika diurus dan diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan secara mandiri (otonom) sehingga daerah tersebut dapat berkembang lebih baik.

Ada urusan-urusan tertentu yang memang terdapat hanya pada daerah tertentu sehingga dalam hal-hal khusus seperti itu lebih tepat jika urusan tersebut diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah pusat lebih baik menyelenggarakan urusan yang bersifat umum dan pemerintah daerah menangani urusan yang khusus sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam konteks ini, Josef Riwu Kahu misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “Menurut pengalaman dalam pelaksanaan

⁷⁶³Amrah Muslimin, *op. cit.*, hlm. 5.

bidang-bidang tugas tertentu, sistem sentralisasi tidak dapat menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah.”⁷⁶⁴ Kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat yang bersifat umum tidak selalu cocok untuk diterapkan pada daerah yang memiliki keunikan atau kekhususan. Oleh karena itu, timbul pemikiran untuk menyerahkan atau melimpahkan sebagian wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan wewenang seperti itu dengan istilah lain disebut asas desentralisasi berdasarkan teritorial (desentralisasi politik).

Apa yang dimaksud dengan sendi atau asas desentralisasi teritorial atau desentralisasi politik? Ada berbagai macam doktrin mengenai pengertian desentralisasi teritorial atau desentralisasi politik. Menurut doktrin, desentralisasi teritorial atau desentralisasi politik adalah suatu bentuk pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada badan-badan politik lokal (pemerintah lokal). Pelimpahan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi teritorial mengandung konsekuensi yuridis bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Bagi pemerintah pusat, pelimpahan kewenangan mengandung arti mengalihkan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut dari kepada pemerintah daerah. Bagi pemerintah daerah, wewenang yang diterima dari pemerintah pusat menimbulkan kewenangan dan sekaligus beban tanggung jawab di pundak pemerintah daerah atau badan-badan politik lokal. Amrah Muslimin misalnya mengemukakan pendapat mengenai hal tersebut sebagai berikut “Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak

⁷⁶⁴Josef Riwu Kahu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya* (Yogyakarta, 1991), hlm. 9.

mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.”⁷⁶⁵ Dengan cara yang berbeda, Josef Riwu Kahu mengemukakan komentar mengenai pengertian desentralisasi sebagai berikut “. . . sistem desentralisasi teritorial dalam mana kepada masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri atau dengan istilah yang sudah lazim diberikan hak otonomi.”⁷⁶⁶

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada aparat pemerintah lokal berdasarkan sendi desentralisasi melahirkan pemerintahan daerah yang bersifat mandiri (otonom).Josef Riwu Kahu misalnya mengemukakan komentar tentang konsekuensi desentralisasi terhadap keberadaan pemerintah daerah yang otonom (mandiri) sebagai berikut “Dengan dianutnya desentralisasi (dalam arti luas) tersebut di atas, maka kita mengenal adanya pemerintahan setempat (*local government*).”⁷⁶⁷Dengan demikian, kelahiran pemerintah lokal adalah konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sendi desentralisasi teritorial.

Pelimpahan kewenangan sebagaimana dikemukakan di atas melahirkan pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.Hal itu diatur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan berbagai peraturan pelaksana. Namun, tidak berarti dengan pengaturan tersebut penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara otomatis dapat berjalan dengan lancar

⁷⁶⁵Amrah Muslimin, *op. cit.*, hlm. 5.

⁷⁶⁶Josef Riwu Kahu, *op.cit.*, hlm., 10.

⁷⁶⁷*Ibid.*, hlm. 5.

dan harmonis. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang diatur dalam undang-undang tidak selalu dapat membuat penyelenggaraan pemerintahan berjalan mulus dan harmonis. Masalah dapat terjadi sewaktu-waktu sehingga mempengaruhi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bagir Manan mengemukakan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara tidak selalu dapat berjalan secara harmonis karena pada suatu ketika bisa saja terjadi *spanning*.⁷⁶⁸

Apa sebab muncul masalah dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi kewilayahantersebut? Ada berbagai faktor penyebab terjadi *spanning* dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah. Problema tersebut dapat timbul karena tumpah tindih kewenangan, pendelegasian kewenangan yang tidak jelas, ketidakberesan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, ketidakjelasan instansi yang bertugas mengurus urusan-urusan tertentu dan sebagainya. Dalam hubungan dengan masalah yang dikemukakan di atas, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Persoalan hubungan pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah bersangkutan.”⁷⁶⁹

⁷⁶⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta, 1994), hlm. 16.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 16.

Jika bertitik tolak dari kutipan di atas dapat diketahui bahwa sistem distribusi kekuasaan negara berdasarkan asas desentralisasi teritorial dapat menimbulkan berbagai macam masalah. Akan tetapi, berdasarkan logika akal sehat dapat dipahami lebih banyak masalah yang muncul jika tidak dilaksanakan desentralisasi teritorial. Jika tidak karena alasan itu mustahil asas desentralisasi teritorial dilaksanakan di negara-negara moderen sebagai suatu kecenderungan umum di hampir semua negara besar.

Dalam hubungan dengan uraian di atas pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan dan yang menjadi inti dalam pokok bahasan sendi-sendi pemerintahan dalam rangka hubungan pemerintah pusat dan daerah yang berdasarkan asas desentralisasi teritorial adalah sebagai berikut. Bagaimana mengatur hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah supaya tidak terjadi *spanning*? Prinsip-prinsip atau pokok-pokok pendirian apa yang harus dipakai sebagai pedoman dalam pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi teritorial? Pertanyaan di atas dapat dikemukakan dengan cara lain yakni sebagai berikut. Bagaimana membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah secara tepat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sendi desentralisasi teritorial supaya tercipta hubungan yang harmonis?

E. Teori-teori Otonomi Daerah

Hal-hal yang menjadi pertanyaan dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah seperti dikemukakan di atas berkaitan dengan masalah otonomi pemerintahan daerah. Dengan perkataan lain, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan sendi (asas) desentralisasi teritorial melahirkan otonomi daerah. Dalam konteks otonomi

pemerintah daerah, masalah utama yang menjadi fokus perhatian adalah luas ruang lingkup wewenang yang dilimpahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Persoalan ini berusaha dijawab oleh berbagai macam teori otonomi daerah seperti teori otonomi nyata, otonomi seluas-luasnya, otonomi riil dan bertanggung jawab dan sebagainya. Secara garis besar, berbagai teori otonomi yang dikemukakan di atas dibicarakan dalam uraian di bawah.

Sendi desentralisasi wilayah atau desentralisasi politik sebagai suatu bentuk pelimpahan kewenangan melahirkan pemerintahan lokal yang bersifat otonom (mandiri).⁷⁷⁰ Pemerintah lokal yang otonom dengan istilah lain disebut pemerintah daerah otonom. Apa yang dimaksud dengan pemerintah daerah otonom? Pemerintah yang bersifat otonom adalah pemerintah yang memiliki kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri untuk menyelenggarakan pemerintahan atau rumah tangga daerah sendiri. Pengertian demikian selaras dengan pengertian harfiah istilah otonomi seperti diuraikan di bawah ini.

Abdurrahman mengemukakan pengertian otonomi sebagai berikut” Secara etimologi, perkataan otonomi berasal dari bahasa Latin “Autos” yang berarti sendiri dan “Nomoi” yang berarti aturan. Dari segi ini, beberapa penulis memberikan arti terhadap otonomi sebagai “zelfwetgeving” atau pengundangan sendiri atau perundangan sendiri, mengatur dan memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri.”⁷⁷¹ Pengertian harfiah otonomi seperti di

atas kemudian mengalami perubahan dan perkembangan seiring dengan perkembangan zaman. Pada saat sekarang, pengertian otonomi tidak hanya mencakup kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan sendiri atau membuat aturan sendiri. Akan tetapi,

⁷⁷⁰Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 5.

⁷⁷¹ Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah* (Jakarta, 1987), hlm. 10.

mencakup pula tugas dan tanggung jawab. Bahkan, otonomi memiliki berbagai macam pengertian sesuai dengan perspektif (sudut pandang) dalam memahami otonomi tersebut.

Dalam literatur dikenal berbagai macam teori tentang otonomi daerah. Beberapa teori otonomi daerah yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut (a) Teori atau Sistem Residu, (b) Teori atau Sistem Otonomi Material, (c) Teori atau Sistem Otonomi Formal, (d) Teori atau Sistem Otonomi Riil dan (5) Teori atau Sistem atau Prinsip Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung jawab.⁷⁷²

Secara prinsip, masing-masing teori atau sistem otonomi yang dikemukakan di atas memiliki persamaan yaitu bertujuan untuk menyerahkan sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan sendi pemerintahan kewilayahan. Akan tetapi, selain persamaannya, adajuga perbedaan-perbedaan di antara teori-teori otonomi daerah tersebut sebagaimana dikemukakan dalam uraian berikut ini.

1. Teori atau Sistem Otonomi Residu

Apa yang dimaksud dengan teori otonomi daerah berdasarkan sistem residu? Secara harfiah, istilah residu mengandung arti sebagai sisa. Dalam sistem desentralisasi yang berpedoman pada sistem residu, pemerintah pusat memiliki wewenang, tugas dan tanggung jawab yang ditentukan lebih dulu dalam undang-undang. Segenap urusan di luar kewenangan, tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam undang-undang menjadi wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam hubungan dengan pengertian otonomi dengan sistem residu, Josef Riwu Kahu mengemukakan sebagai berikut “Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih

⁷⁷²Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 15-18.

dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah.”⁷⁷³

Ada 2 (dua) macam cara dalam menentukan batas-batas wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat (pemerintah federal) dan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian) berdasarkan Teori Residu.⁷⁷⁴ *Pertama*, kekuasaan (kewenangan) pemerintah pusat (pemerintah federal) ditentukan lebih dahulu secara limitatif dalam undang-undang dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian).⁷⁷⁵ Cara pertama ini menghasilkan kewenangan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian) lebih besar daripada kewenangan pemerintah pusat (pemerintah federal). *Kedua*, kewenangan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian) secara limitatif ditentukan lebih dahulu dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat (pemerintah federal).⁷⁷⁶ Cara kedua menghasilkan kewenangan pemerintah pusat (pemerintah federal) yang lebih besar daripada kewenangan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian).

Otonomi Daerah berdasarkan Teori atau Sistem Residu (Teori Sisa) seperti dikemukakan di atas tidak hanya dipraktikkan di negara-negara federal. Akan tetapi, juga negara-negara kesatuan di berbagai negara. Beberapa negara yang menganut sistem

⁷⁷³ Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 15.

⁷⁷⁴ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad Ke XXI* (Jakarta, 1999), hlm. 25.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ *Ibid.*

desentralisasi kewilayahan berdasarkan teori otonomi residu adalah Perancis, Belgia, Belanda dan lain-lain.⁷⁷⁷

2. Teori atau Sistem Otonomi Material

Apayang dimaksud dengan otonomi daerah berdasarkan teori atau sistem material? Untuk menjelaskan pengertian teori tersebut, Josef Riwu Kahu mengemukakan uraian sebagai berikut “Dalam sistem ini (maksudnya sistem material . . . pen), tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu per satu secara limitatif atau terinci. Di luar dari tugas yang telah ditentukan merupakan urusan Pemerintah Pusat.”⁷⁷⁸ Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim merumuskan pengertian otonomi daerah berdasarkan sistem materil dengan cara yang berbeda yakni sebagai berikut “Menurut ajaran rumah tangga material untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat, orang harus melihat kepada materi yang akan diurus oleh pemerintahan itu masing-masing.”⁷⁷⁹

Otonomi yang berdasarkan teori atau sistem material memiliki kelemahan pokok jika diterapkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara-negara moderen. Pertanyaan yang dapat dikemukakan sehubungan dengan kelemahan sistem otonomi material adalah sebagai berikut. Bagaimana menentukan urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara material? Dalam praktik, pemerintah negara-negara moderen mengurus rakyat yang berjumlah sangat besar dengan berbagai jenis urusan yang

⁷⁷⁷Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 15.

⁷⁷⁸Josef Riwu Kahu, *Ibid.*, hlm. 15.

⁷⁷⁹Moh.Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, op. cit.*, hlm. 254.

rumit. Suatu urusan tidak serta merta dapat ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat atau daerah. Oleh sebab itu, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim membuat kesimpulan sebagai berikut “Ajaran ini (maksudnya: teori otonomi material - - - pen.) dapat dipertahankan sepanjang sifat pemerintahan daerah masih sederhana. Dalam menghadapi sifat pemerintahan yang sudah maju, kompleks serta moderen sukar orang untuk menilai urusan mana yang sebaiknya diselenggarakan oleh pusat atau daerah.”⁷⁸⁰

3. Teori atau Sistem Otonomi Formal

Apa yang dimaksud dengan otonomi berdasarkan teori atau sistem formal? Untuk menguraikan pengertian otonomi berdasarkan sistem formal, Josef Riwu Kahu mengemukakan komentar sebagai berikut “Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara *a priori* ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.”⁷⁸¹ The Liang Gie menggambarkan pengertian Teori Otonomi Formal dengan cara yang berbeda dengan pendapat penulis di atas yakni sebagai berikut “Rumah Tangga formal (*formale houshoudingsbegrip*): pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atas dasar pertimbangan rasional dan praktis. Di sini, tidak ada perbedaan tegas antara apa yang menjadi kewenangan pusat dan daerah.”⁷⁸²

⁷⁸⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 2524.

⁷⁸¹ Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 16.

Apa sebab The Liang Gie mengemukakan komentar demikian? Untuk dapat lebih menjelaskan maksudnya, The Liang Gie lebih lanjut mengemukakan komentar sebagai berikut “Daerah-daerah disertai urusan-urusan tertentu oleh pusat bukan karena secara materiil urusan-urusan tersebut akan lebih efektif dan efisien jika diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Jadi, urusan-urusan rumah tangga tidak diperinci secara nominatif dalam undang-undang pembentukannya tetapi ditentukan dalam rumusan umum.”⁷⁸³

4. Teori atau Sistem Otonomi Riil

Apa yang dimaksud dengan Teori atau Sistem Otonomi Riil? Josef Riwu Kahu mengemukakan ulasan mengenai hal itu sebagai berikut “Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.”⁷⁸⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memakai istilah yang berbeda yakni *Ajaran Rumah Tangga Riil*.⁷⁸⁵ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim “Urusan rumah tangga riil ialah urusan yang didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan nyata.”⁷⁸⁶ Dengan cara yang berbeda, The Liang Gie mengemukakan pengertian Teori Rumah Tangga Riil sebagai berikut:

⁷⁸² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I-II* (Jakarta, 1958), hlm. 30.

⁷⁸³ *Ibid.*, hlm. 30.

⁷⁸⁴ Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 17.

⁷⁸⁵ Moh. Kusnardi dan harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 253.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 255.

”Rumah tangga riil (*reel houshoundingbegrip*): ajaran ini merupakan jalan tengah antara ajaran rumah tangga material dan rumah tangga formal. Rumah tangga riil berangkat dari konsepsi bahwa pelimpahan wewenang kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor riil di daerah seperti kemampuan daerah, potensi alam dan keadaan penduduk.”⁷⁸⁷

5. Teori atau Sistem Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung jawab

Varian teori otonomi yang terakhir adalah teori otonomi riil atau nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Apa yang dimaksud dengan teori otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab? Prinsip otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab sesungguhnya sama dengan prinsip teori otonomi riil (nyata). Teori otonomi yang disebut di atas sebenarnya adalah variasi dari teori otonomi riil (nyata) tetapi dilengkapi dengan istilah dinamis dan bertanggung jawab.

Ketiga istilah dalam frasa *otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab* merupakan gabungan dari berbagai prinsip asas otonomi. Oleh sebab itu, frasa *otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab* tersebut dapat dikatakan sebagai frasa gabung yang membentuk suatu prinsip baru dalam sistem otonomi daerah. Istilah dinamis dan bertanggung jawab sebenarnya dapat ditiadakan dengan alasan yang dapat diterima akal sehat. Istilah dinamis sesungguhnya juga tidak perlu ditambahkan karena tujuan memberikan kewenangan otonom kepada daerah adalah untuk membuat daerah berkembang secara dinamis sesuai dengan karakteristik dan potensi masing-masing. Demikian juga dengan istilah bertanggung jawab dapat ditiadakan karena dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada zaman moderen berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi tidak berarti bahwa daerah tidak bertanggung jawab kepada

⁷⁸⁷The Liang Gie, *op. cit.*, hlm. 30.

pemerintah pusat. Pemerintah daerah harus tetap mempertanggungjawabkan kewenangannya kepada rakyat, hukum dan pemerintah pusat.

Pengertian masing-masing istilah dalam frasa *otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab* dapat dijelaskan sebagai berikut. Istilah nyata mengandung arti bahwa pemberian otonomi didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangga sendiri.⁷⁸⁸ Istilah dinamis mengandung arti bahwa pelimpahan kewenangan, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan asas desentralisasi teritorial (desentralisasi wilayah) yang melahirkan daerah-daerah otonom bersifat dinamis yakni dapat berkembang luas atau menyempit. Perkembangan tersebut selalu disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan berbagai hal yang terjadi dalam masyarakat. Istilah bertanggung jawab mengandung arti bahwa pemberian otonomi sejalan dengan tujuan untuk melancarkan pembangunan dan serasi atau tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat dan pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa serta dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁷⁸⁹

⁷⁸⁸Josef Riwu Kahu, *op. cit.*, hlm. 18.

⁷⁸⁹Bandingkan dengan pendapat Abdurrahman dalam *op. cit.*, hlm. 145.

BAB XI
MASALAH TATA JABATAN DALAM NEGARA SUATU SEBAGAI
ORGANISASI KEKUASAAN

A.Unsur Suprastruktur dan Infrastruktur Organisasi Negara

Tata jabatan adalah salah satu pokok bahasan Ilmu Negara. Dalam Ilmu Negara, pokok bahasan tata jabatan dibicarakan dari sudut pandang yuridis. Jika ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara adalah suatu korporasi (badan hukum). Sebagai suatu korporasi atau badan hukum, negara adalah suatu entitas yang tertata secara teratur dalam wujud sebagai suatu organisasi yakni organisasi kekuasaan. Logemann misalnya mengemukakan bahwa negara menampakkan diri dalam kenyataan sebagai sebuah organisasi kekuasaan.⁷⁹⁰

Organisasi negara sebagai organisasi kekuasaan ditopang oleh 2 (dua) unsur struktural. Unsur struktur negara yang pertama disebut suprastruktur yang menggambarkan susunan atas bangunan organisasi negara. Unsur struktur negara yang kedua disebut infrastruktur yang menggambarkan susunan bawah bangunan organisasi negara. Sesuai dengan sifat dan hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan dengan kedua bangunan struktural seperti dikemukakan di atas, cara terbaik untuk memahami negara sebagai suatu organisasi tentu saja harus dilakukan dari 2 (dua) arah sekaligus. *Pertama*, negara dapat dipahami sebagai suatu kesatuan yang utuh yang terdiri atas berbagai bagian.

⁷⁹⁰ Logemann seperti dikutip Harun Al Rasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (Jakarta, 1999), hlm. 1.

Kedua, negara juga dapat dipahami dengan bertitik tolak dari bagian-bagian dari negara yang membentuk organisasi negara secara utuh. Metode pendekatan yang dikemukakan di atas merupakan metode pendekatan yang penulis anggap lebih baik daripada metode pendekatan lain yang meninjau negara dari satu jurusan semata-mata. Namun, dalam konteks tata jabatan sebagai pokok pembicaraan dalam bab ini, metode pendekatan yang menjadi titik tolak adalah metode pendekatan yang memandang organisasi negara sebagai himpunan jabatan.

Dalam suprastruktur atau bangunan atas organisasi negara terdapat berbagai macam jabatan. Jabatan-jabatan itu secara lazim dikenal dengan sebutan organ-organ negara. Lembaga-lembaga negara, alat-alat perlengkapan negara atau organ negara merupakan suatu kesatuan. Susunan atas negara atau suprastruktur berkaitan dengan berbagai hal mengenai kelembagaan negara. Berbagai aspek yang berkaitan dengan organ-organ negara atau lembaga-lembaga negara adalah kedudukan lembaga-lembaga negara, fungsi, tugas dan wewenang lembaga negara, hubungan lembaga negara satu sama lain dan sebagainya. Tata jabatan sebagai pokok bahasan pada bab ini terutama berkaitan dengan struktur bagian atas negara sebagai suatu organisasi.⁷⁹¹

Dalam struktur bangunan bawah organisasi negara terdapat berbagai elemen yang satu sama lain berkaitan dan mencerminkan suatu kesatuan subsistem organisasi negara. Elemen-elemen infrastruktur negara (bangunan bawah negara) yang dapat disebut antara lain adalah organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi politik (partai politik), tokoh-tokoh politik nasional dan lokal, alat komunikasi politik.

⁷⁹¹Padmo Wahyono, "Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan," dalam Oetomo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 101.

Kedua unsur struktural negara yakni suprastruktur dan infrastruktur merupakan pusat-pusat kekuasaan negara. Kekuasaan negara terpusat pada kedua unsur struktural organisasi negara tersebut. Suprastruktur negara merupakan pusat kekuasaan formal negara. Secara formal, kekuasaan negara di sektor suprastruktur dipusatkan pada lembaga-lembaga negara atau organ-organ negara seperti badan legislatif, badan eksekutif, badan judicial dan lembaga-lembaga negara yang lain. Infrastruktur negara adalah pusat kekuasaan politik rakyat. Kekuasaan politik rakyat di sektor infrastruktur (bangunan bawah) terdapat pada elemen-elemen organisasi sosial, tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh masyarakat, alat komunikasi politik dan terutama organisasi politik atau partai politik.

Kedua unsur struktural negara yaitu suprastruktur dan infrastruktur sebagai pusat kekuasaan berkaitan dengan erat. Suprastruktur sebagai pusat kekuasaan formal negara memiliki kewenangan untuk mengatur kehidupan politik rakyat pada sektor infrastruktur negara. Sebagai contoh, jenis sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian maupun kebebasan pers, alat-alat komunikasi politik dan kehidupan organisasi masyarakat sebagai bagian dari unsur infrastruktur diatur dan ditentukan oleh suprastruktur sebagai kerangka kekuasaan formal negara.

Sebaliknya, situasi dan kondisi kehidupan dan kekuasaan politik rakyat pada sektor infrastruktur mempengaruhi corak suprastruktur negara. Corak suprastruktur negara yang bersifat demokratik seperti diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dapat berubah menjadi otokratik karena pengaruh infrastruktur yang otokratik. Sebagai contoh, sistem partai tunggal nonkompetitif yang terdapat pada infrastruktur merupakan sistem kepartaian yang bercorak otokratik. Sistem kepartaian tersebut dapat

mengubah corak suprastruktur yang demokratik menjadi otokratik seperti di Singapura. Pada Era Demokrasi Terpimpin, corak suprastruktur negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah demokratis. Namun, corak tersebut berubah menjadi otokratis karena pengaruh sistem infrastruktur nonkompetitif yang otokratik pada waktu itu karena segenap kekuatan politik di sektor infrastruktur dikendalikan Presiden Soekarno. Penguasaan sektor infrastruktur politik merupakan langkah yang harus ditempuh oleh Presiden Soekarno dalam rangka memuluskan jalannya konsepsi Demokrasi Terpimpin.

Kekuasaan formal negara didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsi atau tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Tugas dan wewenang lembaga negara merupakan lingkungan pekerjaan masing-masing lembaga negara. Lembaga-lembaga negara dengan tugas dan wewenang masing-masing secara sengaja dibentuk untuk merealisasikan tujuan negara. Dengan perkataan lain, untuk mencapai tujuan negara diadakan pembagian kerja yang bersifat tetap di antara lembaga-lembaga negara dalam organisasi negara. Hal itu dengan mudah dapat dipahami karena dalam negara sebagai organisasi kekuasaan terdapat himpunan manusia yang bekerja samadan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara.⁷⁹²

Pembagian kerja yang bersifat tetap di antara lembaga-lembaga negara dengan istilah lain disebut fungsi lembaga negara.⁷⁹³ Fungsi lembaga negara merupakan lingkungan pekerjaan lembaga negara. Dalam perspektif hukum, Moh. Koesnoe

⁷⁹²*Ibid.*

⁷⁹³*Ibid.*, hlm. 192.

mengemukakan bahwa fungsi adalah seperangkat hak dan kewajiban dalam kesatuan lingkup persoalan tertentu.⁷⁹⁴Dengan istilah lain, fungsi dapat disebut sebagai hak dan kewajiban atau tugas dan wewenang. Fungsi juga dapat disebut dengan istilah lain sebagai jabatan.⁷⁹⁵Dengan cara lain dapat dikemukakan bahwa jabatan mengandung arti yang sama dengan fungsi sedangkan fungsi sama artinya dengan hak dan kewajiban atau tugas dan wewenang. Dengan demikian, sesuai dengan uraian di atas dapat dikatakan bahwa masalah tata jabatan muncul menjadi salah satu pokok bahasan Ilmu Negara karena ada pembagian tugas dan wewenang di antara jabatan-jabatan dalam organisasi negara.

Jika bertitik tolak dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat dipahami bahwa negara merupakan organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan karena dalam organisasi negara terdapat berbagai jenis jabatan dengan kedudukan, tugas dan wewenang yang berbeda-beda. Keseluruhan jabatan dalam organisasi negara merupakan suatu kesatuan yang tertata secara sistematis baik dalam struktur maupun hubungannya. Tugas dan wewenang suatu jabatan selalu terkait dengan tugas dan wewenang jabatan yang lain sehingga tugas dan wewenang segenap jabatan merupakan suatu jaringan. Pengorganisasian tugas dan wewenang jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara sebagai suatu kesatuan merupakan keharusan yang tidak dapat dihindari karena hanya dengan cara seperti itu tujuan negara dapat direalisasikan. Dengan demikian, tidak salah kalau dikemukakan bahwa pada dasarnya negara adalah rangkaian dari ikatan jabatan-jabatan.

⁷⁹⁴Moh.Koesnoe, “Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-undang Dasar,” *Majalah Hukum Peradilan* (Juni, 1996), hlm. 100.

⁷⁹⁵*Ibid.*

Siapakah yang menjalankan tugas dan wewenang jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara? Dari sudut pandang hukum tata negara, jabatan-jabatan dalam organisasi negara merupakan pribadi hukum (*rechtspersoon*).⁷⁹⁶ Sebagai pribadi hukum, jabatan adalah subjek hukum atau pelaku dalam lalu lintas hukum. Sebagai subjek hukum, jabatan dapat melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan hukum sesuai dengan wewenang dan tugas jabatan. Jabatan dapat melakukan berbagai macam perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum sehingga pertanggungjawaban secara hukum dapat diminta dari suatu jabatan sebagai konsekuensi perbuatan hukum yang dilakukan jabatan tersebut.

Meskipun jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara merupakan subjek hukum tetapi jabatan-jabatan itu tidak dapat menjalankan sendiri tugas dan wewenang jabatan. Hal itu disebabkan jabatan adalah suatu pengertian yang abstrak yang bersifat dogma (ajaran). Dengan perkataan lain, meskipun tugas dan wewenang selalu melekat pada suatu jabatan tetapi tugas dan wewenang jabatan tidak dapat dijalankan sendiri oleh jabatan sehingga harus ada seseorang yang menjalankan tugas dan wewenang jabatan tersebut. Subjek hukum atau seseorang yang seperti itu disebut pemangku jabatan.

Jika ditinjau dari sudut pandang hukum, tugas dan wewenang jabatan adalah berbeda dari hak dan kewajiban pemangku jabatan. Pemangku jabatan atau pejabat adalah subjek hukum alamiah yang memiliki hak dan kewajiban yang berbeda dari tugas dan wewenang jabatan. Dengan perkataan lain, hak dan kewajiban pemangku jabatan terpisah dari tugas dan wewenang jabatan. Sesuai dengan pemisahan hak dan kewajiban

⁷⁹⁶*Ibid.*, hlm. 2.

pemangku jabatan dari tugas dan wewenang jabatan, tindakan pemangku jabatan berdasarkan hak dan kewajibannya sebagai subjek hukum alamiah harus dibedakan atau dipisahkan dari tindakanyang dilakukan pemangku jabatan tersebut berdasarkan tugas dan wewenang jabatan meskipun dalam kenyataan tugas dan kewenangan itu dijalankan pemangku jabatan yang bersangkutan.

Jabatan tidak dapat bertindak sendiri sebagaimana sudah dikemukakan di atas. Jabatan bertindak melalui wakil-wakilnya yaitu pemangku jabatan. Wewenang dan tugas jabatan diselenggarakan pemangku jabatan atau pejabat. Oleh sebab itu, tindakan jabatan dan tindakan pribadi pemangku jabatan harus dibedakan satu sama lain. Untuk dapat membedakan tindakan jabatan dari tindakan pribadi pemangku jabatan, instrumen yang dipakai adalah nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan yang disertai dengan tanda tangan pemangku jabatan dan sebagainya. Tugas dan wewenang jabatan yang dijalankan pemangku jabatan mengikat jabatan secara hukum sepanjang pejabat tersebut melakukan tindakan jabatan sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Sesuai dengan prinsip pemisahan hak dan kewajiban pemangku jabatan dari tugas dan wewenang jabatan seperti dikemukakan di atas, hubungan pemangku jabatan dengan jabatan bersifat temporer. Jabatan bersifat tetap (permanen) sedangkan masa jabatan pemangku jabatan bersifat temporer sehingga selalu dapat diganti dengan pemangku jabatan yang lain.⁷⁹⁷ Harun Alrasid menggambarkan hubungan jabatan dengan pemangku jabatan yang bersifat temporer tersebut sebagai berikut “Hukum Tata Negara tidak lain dari keseluruhan kaidah-kaidah khusus yang berlaku terhadap tingkah laku manusia yang memangku jabatan tertentu. Hubungan ini tidak berlaku terus menerus tetapi hanya

⁷⁹⁷ Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, *op. cit.*, hlm. 110.

selama dia memangku suatu jabatan. Jadi, tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan.”⁷⁹⁸

Dalam Ilmu Negara, pokok bahasan tentang tata jabatan tidak hanya membicarakan tata jabatan pada sektor suprastruktur atau susunan atas negara yang berkaitan dengan organ-organ negara sebagaimana sudah dikemukakan. Akan tetapi, hal-hal lain yang terkait dengan elemen-elemen infrastruktur negara juga dibicarakan. Berbagai elemen infrastruktur yang dimaksud adalah penggolongan masyarakat (penduduk) dan masalah perwakilan aspirasi dan kepentingan masing-masing golongan masyarakat.

Penggolongan penduduk (anggota masyarakat) berdasarkan cita-cita politik melahirkan aspirasi politik sedangkan penggolongan penduduk berdasarkan kepentingan sosial melahirkan aspirasi sosial. Kedua jenis aspirasi harus disalurkan secara perwakilan melalui lembaga-lembaga perwakilan. Namun, sebelum kedua aspirasi disalurkan melalui lembaga-lembaga resmi, kedua aspirasi terlebih dahulu dihimpun atau dipadukan oleh organisasi yang dibentuk masyarakat sesuai dengan jenis aspirasinya. Kedua macam organisasi yang dimaksud adalah organisasi politik (partai politik) dan organisasi masyarakat (ormas). Kedua jenis aspirasi dari golongan masyarakat tersebut disalurkan oleh masing-masing organisasi kepada organ-organ negara yang berada pada sektor formal kekuasaan negara baik organ eksekutif dan terutama organ legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, masalah penggolongan penduduk (penggolongan masyarakat) juga berkaitan dengan masalah tata jabatan.

⁷⁹⁸*Ibid.*

Lembaga perwakilan yang antara lain berfungsi untuk menyalurkan aspirasi golongan-golongan masyarakat termasuk dalam suprastruktur negara. Secara klasik, organ-organ negara yang terdapat dalam suprastruktur meliputi organ negara legislatif, eksekutif dan judisial. Segenap organ negara tersebut dengan istilah lain disebut alat-alat perlengkapan negara. Dengan demikian, pokok bahasan tentang alat-alat perlengkapan negara termasuk dalam pokok pembicaraan tentang tata jabatan.

Sesuai dengan uraian yang dikemukakan di atas, dalam garis besar, pokok pembicaraan tentang tata jabatan sebagai salah satu pokok bahasan Ilmu Negara berkaitan dengan topik (a) masalah penggolongan penduduk (b) masalah perwakilan dan (c) masalah alat-alat perlengkapan negara. Ketiga pokok bahasan masalah tata jabatan tersebut dibahas satu per satu dalam uraian di bawah ini.

B.Masalah Penggolongan Penduduk (Anggota Masyarakat)

Pengelompokan masyarakat dapat dilakukan berdasarkan aspirasi politik. Jika hal itu dilakukan lahir partai-partai politik sebagai kelompok orang-orang yang mempunyai pikiran dan cita-cita politik yang sama. Partai-partai politik yang terorganisir mulai timbul pada akhir abad ke-18 dan abad ke-19 di Eropa Barat.⁷⁹⁹Partai-partai politik memiliki tujuan yang jelas yakni untuk menguasai jabatan-jabatan publik yakni jabatan politik maupun pemerintahan.⁸⁰⁰ Untuk maksud dan tujuan di atas, partai-partai politik mendidik kader-kader yang pada saatnya dipromosikan untuk menduduki jabatan-jabatan publik di lembaga perwakilan rakyat ataupun badan eksekutif.

⁷⁹⁹Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrew (ed.), *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta, 1986), hlm. 61.

⁸⁰⁰*Ibid.*

Salah satu sarana untuk dapat duduk di jabatan publik seperti lembaga perwakilan rakyat adalah melalui pemilihan umum. Pengisian lembaga perwakilan rakyat dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) secara berkala. Kader-kader yang bertarung dalam pemilihan umum dipersiapkan oleh partai-partai politik supaya dapat duduk di lembaga perwakilan rakyat. Pelaksanaan pemilihan umum dapat dilakukan dengan berpedoman pada sistem penyelenggaraan pemilihan umum. Meskipun ada berbagai macam variasi sistem pemilihan umum, secara umum ada 2 (dua) macam pola dasar sistem pemilihan umum yang lazim dipraktikkan di berbagai negara. Kedua jenis sistem pemilihan umum tersebut adalah sistem pemilihan umum (a) distrik dan (b) proporsional.

Dalam sistem pemilihan umum distrik, wilayah negara dibagi dalam beberapa distrik pemilihan sesuai dengan jumlah anggota badan legislatif yang dipilih. Dari tiap distrik pemilihan dipilih seorang wakil rakyat yang memperoleh dukungan suara paling banyak. Masing-masing partai politik dapat mengajukan beberapa calon sekaligus untuk bertarung dalam suatu distrik pemilihan. Namun, calon anggota legislatif yang terpilih menjadi wakil rakyat dari suatu distrik pemilihan adalah calon yang mendapat dukungan suara paling banyak.

Prinsip yang berbeda berlaku dalam sistem pemilihan umum proporsional. Dalam sistem pemilihan umum proporsional (berimbang), jumlah penduduk menentukan jumlah wakil dari tiap daerah. Semakin besar jumlah penduduk suatu daerah semakin banyak calon yang dapat mewakili daerah tersebut. Sebaliknya, semakin jarang (sedikit) jumlah penduduk semakin sedikit jumlah wakil rakyat dari daerah tersebut. Dalam sistem

proporsional, wilayah negara dianggap suatu wilayah pemilihan sehingga suara diperhitungkan secara nasional.

Pengelompokan masyarakat juga dapat dilakukan berdasarkan fungsinya sehingga dihasilkan golongan fungsional. Golongan fungsional melakukan tugas untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan anggotanya supaya mendapat perhatian pemerintah sehingga aspirasi dan kepentingan kelompok dapat menjadi bagian dari kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, golongan fungsional juga dapat disebut sebagai kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan beraneka ragam karena dapat dibentuk berdasarkan ras, suku, etnis, agama maupun issue-issue kebijaksanaan dan sebagainya.⁸⁰¹

Golongan fungsional atau kelompok kepentingan secara tegas dapat dibedakan dari segi tujuannya. Kelompok kepentingan tidak memiliki tujuan untuk menguasai jabatan publik baik jabatan politik maupun pemerintahan. Dalam hubungan ini, Gabriel Almond mengemukakan bahwa tujuan kelompok kepentingan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa bertujuan memperoleh jabatan publik.⁸⁰² Dengan perkataan lain, tujuan utama kelompok kepentingan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah secara sedemikian rupa supaya menguntungkan kepentingan kelompok.

Pengelompokan masyarakat juga dapat dilakukan dari sudut pandang keikutsertaan dalam pembentukan lembaga perwakilan rakyat. Kelompok masyarakat yang ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan disebut organisasi kekuatan sosial politik (partai politik). Di lain pihak, kelompok masyarakat yang tidak ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan rakyat disebut organisasi kemasyarakatan (ormas).

⁸⁰¹*Ibid.*, hlm. 54.

⁸⁰²*Ibid.*, hlm. 53.

Organisasi kelompok masyarakat (ormas) yang membentuk lembaga perwakilan disebut partai politik. Secara formal, partai politik berperan lebih penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara daripada kelompok masyarakat atau organisasi masyarakat(ormas).Partai politik secara langsung mengisi atau membentuk lembaga perwakilan (Parlemen) maupun lembaga eksekutif (Presiden atau Kabinet) sebagai komponen suprastruktur negara melalui mekanisme pemilihan umum.Namun, tidak berarti bahwa peran organisasi kemasyarakatan menjadi tidak penting dalam penyelenggaraan negara.Peran organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan negara juga penting dalam hal tertentu.Akan tetapi, peranan tersebut bersifat tidak langsung karena organisasi kemasyarakatan tidak ikut secara langsung membentuk badan legislatif atau eksekutif.Dengan perkataan lain, organisasi sosial-kemasyarakatan memiliki peranan penting dalam rangka penyelenggaraan negara tetapi dari posisi dan sudut pandang yang berbeda dari partai politik.

C.Masalah Perwakilan

Fenomena pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan kesamaan-kesamaan tertentu seperti persamaan kepentingan, etnis, ras dan sebagainya sudah lama dikenal dalam kehidupan bersama manusia.Pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan kepentingan, hobi, profesi,bahasa, agama dan sebagainya merupakan pengelompokan yang lebih dahulu dikenal dalam kehidupan bersama manusia.Di kemudian hari, pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan cita-citaatau gagasan politikyang disebut partai politik baru berkembang sekitar abad ke-18 dan abad ke-19.

Fenomena partai politik sebagai pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan cita-cita atau gagasan politik mulai berkembang seiring dengan perkembangan baru dalam penyelenggaraan demokrasi moderen di negara-negara nasional (*nation state*) yang

memiliki wilayah luas dengan jumlah penduduk yang relatif besar. Perkembangan baru yang dimaksud adalah pelaksanaan demokrasi secara perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi memasuki fase demokrasi perwakilan mulai abad ke-19. Pada masa Yunani Kuno, Romawi Kuno dan Abad Pertengahan, demokrasi perwakilan belum menjadi pokok pembicaraan dalam penyelenggaraan negara di negara-kota Yunani dan imperium Romawi karena pada masa tersebut demokrasi diselenggarakan secara langsung.⁸⁰³

Sejak negara-negara nasional mulai dikenal dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang sangat besar, pelaksanaan demokrasi langsung mengalami kendala. Warga negara dari negara nasional yang berjumlah sangat besar tidak mungkin dikumpulkan pada suatu tempat untuk membuat keputusan politik secara bersama-sama seperti pada masa Yunani Kuno.

Luas wilayah dan jumlah warga negara yang besar serta kerumitan urusan kenegaraan menjadi kendala dalam melaksanakan demokrasi langsung (*direct democracy*) sehingga lahir lembaga perwakilan yang menjadi sokoguru (tiang penopang) utama demokrasi perwakilan. Dalam konteks kelahiran lembaga perwakilan sebagai pendukung utama demokrasi perwakilan, Abu Daud Busroh mengemukakan ulasan sebagai berikut “Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rosseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan disebabkan bertambahnya penduduk, luas wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.”⁸⁰⁴

⁸⁰³Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 185.

⁸⁰⁴Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 143.

Dalam kenyataan, lembaga perwakilan lahir bukan karena pengaruh paham demokrasi seperti dikemukakan di atas. Pertumbuhan lembaga perwakilan sama sekali tidak ada hubungan dengan masalah demokrasi. Sistem perwakilan lahir sebagai produk sejarah yakni berkaitan dengan sistem feodalisme di Eropa pada masa lampau.⁸⁰⁵ Dalam sistem feodalisme Eropa pada masa lampau dikenal istilah tuan-tuan tanah (*land-lord*). Para tuan tanah (*land-lord*) menguasai tanah yang sangat luas dan memelihara pengawal-pengawal yang digaji untuk mengamankan tanah milik tuan-tuan tanah.

Raja yang berkedudukan di pusat pemerintahan selalu meminta dukungan finansial dari para tuan tanah (*land-lord*) setiap kali raja hendak melakukan peperangan. Setiap kali raja membutuhkan dukungan dana dari tuan tanah, raja mengirim wakil untuk mengunjungi tuan tanah tersebut. Untuk setiap bantuan yang diminta raja, para tuan tanah mengajukan tuntutan untuk diberi kekuasaan yang lebih besar atas wilayahnya sebagai imbalan. Hal seperti itu berlangsung secara berulang-ulang dalam jangka waktu yang cukup lama sehingga semakin lama kekuasaan para tuan tanah (*land-lord*) semakin besar.

Lama kelamaan, raja menganggap lebih praktis jika para *Lord* dipanggil ke pusat kerajaan. Praktik seperti ini kemudian melahirkan badan baru yang bersifat permanen sebagai lembaga tempat para bangsawan berkumpul. Untuk lebih efektif dan efisien, raja membentuk badan yang terdiri atas *lord-lord* ditambah dengan pendeta-pendeta. Lembaga ini menjadi tempat raja meminta nasihat terutama dalam hal memungut pajak. Secara evolusioner, tugas-tugas badan ini bertambah luas dan menjadi badan permanen yang disebut *Curriages*. Lembaga ini menjadi lembaga permanen sebagai lembaga

⁸⁰⁵Moh.Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 237.

perkumpulan wakil-wakil golongan bangsawan dan di kemudian hari dikenal dengan nama *House of Lords*.

Dalam perkembangan berikutnya, kekuasaan *House of Lords* yang semakin besar membuat raja khawatir sehingga raja berniat membatasi hak-hak golongan feodal (golongan bangsawan) tersebut. Niat raja itu tentu saja ditentang oleh kaum ningrat karena merugikan golongan tersebut. Golongan ningrat didukung oleh rakyat. Pertentangan kedua golongan dimenangkan kaum ningrat sehingga raja bersedia dibatasi hak-haknya. Peristiwa ini sekaligus membuka peluang bagi rakyat untuk menuntut supaya diperhatikan nasibnya karena setiap kali terjadi peperangan rakyat yang menjadi korban. Sebagai hasilnya, lahir lembaga permanen sebagai tempat berkumpul golongan menengah yang disebut *magnum consillium*. Orang-orang yang duduk di lembaga ini adalah orang-orang kebanyakan atau orang-orang biasa sehingga lembaga itu disebut *House of Commons*.

Sebagaimana dikemukakan di atas, anggota-anggota *House of Lords* adalah bangsawan-bangsawan dan para pendeta sehingga sifat keanggotaannya adalah permanen (tetap). Hal itu berbeda dari sifat keanggotaan *House of Commons*. Anggota-anggota *House of Commons* dipilih oleh rakyat. Anggota *House of Commons* yang sudah habis masa jabatannya dapat dipilih kembali dalam pemilihan umum di daerah masing-masing pada masa berikutnya.

Sesuai dengan asal-usul kelahiran kedua kamar perwakilan Parlemen Inggris yang dikemukakan di atas dapat diketahui bahwa sifat perwakilan *House of Lords* dan *House of Commons* ada 2 (dua) macam yaitu (a) sifat perwakilan kepentingan nonpolitis atau yang dengan istilah lain disebut perwakilan fungsional (*functional or occupational*

representative) dan (b) sifat perwakilan politik (*political representative*). Pembagian kedua macam sifat perwakilan hanya bersifat umum atau tidak berlaku mutlak karena bisa saja di suatu negara terdapat sifat perwakilan yang lain.

Jika seorang anggota Parlemen duduk dalam lembaga perwakilan karena dipilih dalam pemilihan umum, sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representative*).⁸⁰⁶ Perwakilan politik memiliki kelemahan yang sulit diabaikan karena alasan berikut ini. Perwakilan politik membuka peluang yang lebih besar menjadi anggota parlemen hanya bagi orang-orang yang populer di masyarakat karena reputasi politik atau sosial meskipun belum tentu menguasai teknis pemerintahan, hukum, ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya yang sebenarnya dibutuhkan. Sebagai contoh, sifat perwakilan anggota Parlemen Inggris yang duduk di kamar perwakilan *House of Commons* adalah perwakilan politik (*political representative*)

Sebaliknya, jika seorang anggota Parlemen duduk dalam lembaga perwakilan bukan karena dipilih melalui suatu pemilihan umum melainkan karena diangkat berdasarkan fungsi atau jabatan atau keahliannya, sifat perwakilan anggota parlemen tersebut adalah perwakilan fungsional.⁸⁰⁷ Sebagai contoh, sifat perwakilan anggota Parlemen Inggris yang duduk di kamar perwakilan *House of Lords* memiliki karakteristik sebagai perwakilan fungsional. Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, ada anggota MPR sebagai perwakilan fungsional yang tidak dipilih dalam pemilihan umum tetapi diangkat yakni Utusan Daerah ataupun Utusan TNI/Polri yang bersifat sebagai perwakilan fungsional.

⁸⁰⁶Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum*, *op. cit.*, hlm. 86.

⁸⁰⁷*Ibid.*

Pola dasar sistem perwakilan yang terdapat pada hampir semua negara demokrasi perwakilan ada 2 (dua) macam yaitu (a) sistem perwakilan unikameral dan (b) sistem perwakilan bikameral.⁸⁰⁸ Dalam kasus tertentu terdapat pola lain seperti sistem perwakilan trikameral di Republik Cina Taiwan berdasarkan Konstitusi Tahun 1946. Namun, setelah amandemen konstitusi sistem perwakilan trikameral dihapuskan.

Dalam struktur parlemen tipe pertama yakni sistem perwakilan unikameral, kamar perwakilan bersifat tunggal sehingga tidak dikenal kamar perwakilan yang bersifat perwakilan politik seperti anggota DPR dan kamar perwakilan yang bersifat perwakilan fungsional seperti anggota Senat atau anggota Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Pola sistem perwakilan unikameral menurut pandangan Jimly Asshiddiqie adalah sistem perwakilan yang paling populer karena banyak negara menganutnya.⁸⁰⁹ Negara-negara Asia yang menganut sistem perwakilan unikameral antara lain adalah Vietnam, Singapura, Sirya, Kuwait.⁸⁹⁰

Pada umumnya, negara-negara kecil lebih menyukai sistem perwakilan unikameral daripada sistem bikameral.⁸⁹¹ Salah satu pertimbangan negara-negara kecil memilih sistem perwakilan unikameral dengan pertimbangan pemecahan masalah keseimbangan politik yang lebih mudah dan sederhana. Secara objektif, masalah-masalah politik negara-negara kecil tidak serumit masalah politik di negara-negara besar karena

⁸⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta, 1996), hlm. 33.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸⁹⁰ *Ibid.*

⁸⁹¹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia* (Jakarta, 2005), hlm. 12.

negara kecil memiliki wilayah yang relatif kecil dengan jumlah penduduk yang juga relatif sedikit.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa penerapan sistem perwakilan bikameral sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan.⁸⁹² Sejarah pertumbuhan lembaga perwakilan *House of Lords* dan *House of Commons* di Inggris yang terkait dengan factor-faktor yang disebut di atas dapat dikemukakan sebagai contoh. Negara-negara yang menganut sistem perwakilan bikameral antara lain adalah Inggris, Amerika, Belanda, Australia, Jerman Barat, Perancis, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, Indonesia, Kamboja, Laos.

Dalam sistem perwakilan bikameral terdapat 2 (dua) kamar atau majelis seperti *Senate* dan *House of Representative* di AS, *House of Lords* dan *House of Commons* di Inggris, *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer* di Belanda dan sebagainya. Masing-masing anggota kamar atau majelis diisi oleh anggota parlemen dengan sifat perwakilan yang berbeda. Namun, pola dasar sifat perwakilan kedua kamar atau majelis tersebut adalah perwakilan politik dan perwakilan fungsional. Dalam kenyataan mungkin saja terdapat variasi lain seperti sifat perwakilan wilayah dan sebagainya.

Kedua kamar perwakilan atau majelis dapat dibedakan dari berbagai aspek seperti luas ruang lingkup kewenangan, cara pengisian kamar perwakilan, persamaan atau perbedaan kewenangan di antara kamar perwakilan, perbedaan komposisi keanggotaan kamar perwakilan dan sebagainya. Perbedaan dan persamaan berbagai hal pada kedua kamar perwakilan atau majelis perwakilan seperti dikemukakan di atas menghasilkan karakteristik sistem perwakilan. Sesuai dengan karakteristik yang dimaksud dapat dibuat

⁸⁹²Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, op. cit., hlm. 39.*

ciri-ciri sistem-sistem perwakilan seperti dipaparkan secara garis besar dalam uraian berikut.

Dalam hubungan dengan perbandingan kewenangan kamar pertama (majelis tinggi) dengan kamar kedua (majelis rendah) dapat dibuat karakteristik sistem perwakilan. *Pertama*, jika kedua kamar perwakilan (majelis) mempunyai kewenangan yang sama, sistem perwakilan tersebut adalah sistem perwakilan bikameral kuat (*strong bicameral*) seperti sistem perwakilan Amerika Serikat. Jika dalam sistem perwakilan bikameral kuat, kedua kamar memiliki kewenangan yang pada dasarnya sama, sistem perwakilan itu disebut *strong bicameral* yang simetris. Sebaliknya, jika kewenangan kedua kamar perwakilan berbeda disebut *strong bicameral* yang a-simetris. *Kedua*, dalam hal salah satu kamar perwakilan (majelis) memiliki kewenangan yang lebih lemah, sistem perwakilan tersebut adalah sistem perwakilan bikameral lemah atau lembut (*weak bicameral*) seperti sistem perwakilan bikameral Inggris maupun Indonesia.

D. Tentang Alat-alat Perlengkapan Negara

Sebagaimana dikemukakan, negara adalah suatu organisasi yang dibentuk oleh sekelompok orang dengan maksud untuk mencapai tujuan bersama sebagai tujuan negara. Tujuan negara adalah cita-cita bersama yang secara terus-menerus perlu diupayakan untuk diwujudkan dalam kenyataan. Tujuan negara tidak mungkin dapat diwujudkan dalam tempo singkat tetapi membutuhkan waktu yang sangat panjang. Oleh karena itu, harus selalu ada badan, organ, instansi yang secara permanen bertugas untuk secara terus-menerus melakukan pekerjaan mewujudkan tujuan negara. Sudah barang tentu, manusia tidak dapat melakukan tugas itu karena umur manusia sangat pendek

sedangkan perwujudan tujuan negara membutuhkan waktu yang sangat panjang yang melampaui batas umur manusia.

Kendala waktu yang sangat panjang untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana dikemukakan di atas dapat ditanggulangi dengan cara membentuk jabatan-jabatan atau organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara. Alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara atas nama rakyat untuk mengurus dan menyelenggarakan tujuan negara demi kepentingan bersama. Dengan bertitik tolak dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa pembentukan alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.⁸⁹³ Dengan demikian, alat-alat perlengkapan negara atau aparatur negara menjalankan kekuasaan negara dengan maksud dan tujuan untuk mencapai tujuan negara.⁸⁹⁴

Aparatur negara atau organ-organ negara yang menjalankan kekuasaan negara dalam rangka mewujudkan tujuan negara berkedudukan pada tatanan suprastruktur negara (kerangka kekuasaan formal negara). Suprastruktur negara berkenaan dengan segala sesuatu yang bersangkutan dengan alat-alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya.⁸⁹⁵ Oleh karena itu, berbagai macam hal perlu diketahui mengenai alat-alat perlengkapan negara seperti sumber atau asal-usul alat-alat perlengkapan negara, struktur, jenis, tugas, wewenang, cara pembentukan alat-alat perlengkapan negara, cara pengisian alat-alat perlengkapan negara atau lembaga negara dan sebagainya.

⁸⁹³ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara* (Jakarta, 2005), hlm. 13.

⁸⁹⁴ Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi*, *op. cit.*, hlm. 117.

⁸⁹⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta, 1981), hlm. 39.

Ada berbagai macam teori berkenaan dengan alat-alat perlengkapan negara. Teori-teori tersebut berkaitan dengan berbagai hal mengenai lembaga negara seperti penggolongan alat-alat perlengkapan negara, sifat-hakikat, jenis-jenis alat-alat perlengkapan negara dan sebagainya. Sebagai contoh, ada teori yang membagi alat-alat perlengkapan negara berdasarkan sumbernya seperti dikemukakan Jellinek.⁸⁹⁶

Ada pula teori yang membagi alat-alat perlengkapan negara dari segi fungsinya. Beberapa teori yang dapat dikemukakan sebagai contoh adalah Teori Dwi Praja Goodnow dan Hans Kelsen, doktrin John Locke yang kemudian disempurnakan oleh Montesquieu dan terkenal dengan nama Doktrin Trias Politika. Teori Catur Praja yang dikemukakan Van Vollen Hoven dan Teori Panca Praja Lemaire.

Ada juga teori penggolongan organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang bertitik tolak dari sudut pandang sifat hakikat negara sebagai suatu korporasi atau badan hukum yang berkedudukan sebagai subjek hukum. Sebagai badan hukum, sudah barang tentu negara memiliki organ-organ yang berfungsi untuk mewujudkan tujuan negara sebagai tujuan bersama. Berbagai teori organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang disebut di atas dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok. Dalam hubungan ini, Abu Daud Busroh mengemukakan ada 3 (tiga) teori tentang penggolongan alat-alat perlengkapan negara atau lembaga negara yakni (a) menurut paham yang dikemukakan Georg Jellinek (b) menurut paham yang bertitik tolak dari sudut pandang fungsi negara dan (c) menurut paham yang bertitik tolak dari sudut pandang (segi) yuridis.⁸⁹⁷

⁸⁹⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 163.

⁸⁹⁷ *Ibid.*

1. Pembagian Alat-alat Perlengkapan Negara Menurut Paham Georg Jellinek

Menurut Jellinek, alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara dapat dibedakan menurut sumber kelahiran organ-organ negara tersebut. Jika ditinjau dari segi sumber kelahirannya, organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara menurut Jellinek dapat dibagi dalam 2 (dua) jenis yaitu:

- (a) alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi dan
- (b) alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber tidak secara langsung dari konstitusi.⁸⁹⁸

Kedua jenis alat-alat perlengkapan negara yang dikemukakan Georg Jellinek secara umum terdapat dalam sistem ketatanegaraan berbagai negara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ negara yang bersumber langsung dari UUD 1945 yaitu MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, MA, MK, BPK dan KY. Akan tetapi, organ-organ negara yang bersumber secara tidak langsung dari UUD 1945 (konstitusi) adalah KPU, KPPU, KPI, Komnas HAM, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Komnas Anak, Komnas Wanita, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian dan sebagainya. Penjelasan tentang berbagai teori penggolongan alat-alat perlengkapan negara tersebut dikemukakan dalam uraian berikut.

1.1. Alat-alat Perlengkapan Negara atau Organ-organ Negara yang Bersumber Secara Langsung dari Konstitusi

⁸⁹⁸Firmansyah Arifin, *op. cit.*, hlm. 14.

Alat perlengkapan negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi adalah alat-alat perlengkapan negara yang dibentuk oleh konstitusi. Alat-alat perlengkapan negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi menentukan keberadaan negara. Jika alat-alat perlengkapan negara itu tidak ada negara pun tidak ada karena keberadaan negara sebagai organisasi kekuasaan ditentukan oleh keberadaan organ-organ negara yang membentuk organisasi negara tersebut. Sebagai contoh, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada alat-alat perlengkapan negara yang secara langsung dibentuk oleh atau bersumber dari konstitusi (UUD 1945) yakni MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, BPK, MA, MK, Bank Sentral dan KY. Jika organ-organ negara yang disebut di atas tidak ada sudah barang tentu negara Indonesia juga tidak ada karena keberadaan organ-organ negara tersebut merupakan bukti konkrit keberadaan negara Republik Indonesia.

Alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi masih dapat dibedakan dari berbagai segi. Organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara tersebut dapat dibedakan dari segi:

- (a) jumlah individu yang menduduki jabatan,
- (b) wewenang pembentukannya,
- (c) kemampuan mengungkapkan kehendak rakyat dan
- (d) hubungannya dengan bentuk negara.

Salah satu kriteria (tolok ukur) penggolongan organ negara atau alat-alat perlengkapan negara adalah berdasarkan jumlah individu yang memangku jabatan tersebut. Jika organ-organ negara dibedakan menurut jumlah pemangku jabatan, ada 2 (dua) macam organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara. *Pertama*, alat-alat

perlengkapan negara atau organ-organ negara yang dijabat oleh satu orang.⁸⁹⁹ Contoh alat-alat perlengkapan negara yang dijabat oleh satu orang adalah jabatan Presiden, Raja atau Ratu. *Kedua*, alat-alat perlengkapan negara yang dijabat oleh beberapa orang atau kolektif atau berbentuk dewan yang bersifat kolegial.⁹⁰⁰ Dalam hal ini, suatu jabatan (organ negara atau alat-alat perlengkapan negara) dijabat secara bersama-sama oleh beberapa orang sekaligus. Contoh alat-alat perlengkapan negara yang dijabat secara bersama-sama atau yang berbentuk dewan adalah DPR, MPR, DPD, BPK, MK, DPRD atau Kabinet di Inggris.

Alat perlengkapan negara yang dibedakan berdasarkan wewenang pembentukannya terdiri atas 2 (dua) macam. *Pertama*, alat-alat perlengkapan negara yang berwenang membentuk alat-alat perlengkapan negara yang lain. *Kedua*, alat-alat perlengkapan negara yang merupakan hasil dari pembentukan organ negara pertama.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, alat-alat perlengkapan negara yang termasuk kategori pertama adalah DPR dan Presiden secara bersama-sama. DPR bersama-sama dengan Presiden dapat dianggap sebagai organ negara yang berwenang membentuk alat-alat perlengkapan negara yang lain karena secara bersama-sama menetapkan undang-undang. Semua alat-alat perlengkapan negara yang ditetapkan dengan undang-undang dapat dianggap dibentuk oleh DPR dan Presiden. Beberapa lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya. Presiden juga dapat disebut sebagai organ negara pembentuk organ negara

⁸⁹⁹Harun Alrasid, *op. cit.*, hlm. 7.

⁹⁰⁰*Ibid.*

yang lain. Presiden dapat membentuk organ-organ negara yang lain berdasarkan Peraturan Presiden seperti Komisi Ombudsman, Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional dan Dewan Buku Nasional.

Alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara yang termasuk dalam kategori kedua dapat disebut sebagai *auxiliary state organ* (organ negara pembantu). Organ-negara pembantu dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang memiliki karakteristik spesifik yang tidak diselenggarakan oleh organ eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ-organ negara yang termasuk kategori ini antara lain adalah KPU, KOMNAS HAM, LPSK, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Perlindungan Anak (Komnas Anak), Komisi Kejaksaan, Dewan Pendidikan.

Organ-organ negara juga dapat dibedakan dari segi kemampuan mengungkapkan atau menyatakan kehendak negara. Menurut teori ini, jika ditinjau dari segi kemampuan mengungkapkan kehendak negara, organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara dapat dibedakan atas 2 (dua) jenis yaitu (a) organ negara primer dan (b) organ negara sekunder.

Organ negara primer adalah organ negara yang tidak memiliki kemampuan untuk mengungkapkan kemauan atau kehendak negara. Dalam pandangan Georg Jellinek, rakyat adalah organ negara primer. Sebagai organ negara primer, rakyat tidak memiliki kewenangan atau kemampuan untuk menyatakan kehendak negara. Organ negara yang

dapat menyatakan atau mengungkapkan kehendak negara adalah organ sekunder. Dalam pandangan Jellinek, raja merupakan organ negara sekunder karena raja memiliki kewenangan untuk mengungkapkan kehendak negara. Dengan teori seperti dikemukakan di atas, Jellinek bermaksud memberikan legitimasi terhadap kekuasaan raja yang tidak bersumber dari kehendak rakyat seperti dogma yang diajarkan Rosseau. Doktrin Jellinek yang dikemukakan di atas sesuai dengan jalan pikirannya sebagai pendukung Teori (Doktrin) Kedaulatan Negara yang menganggap bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ negara sekunder adalah MPR, DPR, DPD, DPRD, Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Alasannya, karena masing-masing organ negara tersebut di atas dianggap memiliki kemampuan untuk mengungkapkan kehendak negara sesuai dengan wewenang masing-masing.

1.2. Alat-alat Perlengkapan Negara atau Organ-organ Negara yang Bersumber Secara Tidak Langsung dari Konstitusi

Alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber secara tidak langsung dari konstitusi (undang-undang dasar) adalah organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi. Padmo Wahyono mengemukakan ulasan berkenaan dengan organ negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi atau undang-undang dasar sebagai berikut “Oleh karena itu, sifat hakekatnya (maksudnya sifat hakikat organ negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi - - - pen.) dilihat dari segi bahwa ia bertanggung jawab pada organ yang langsung dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung.”⁹⁰¹

⁹⁰¹Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*

Apakah ada contoh organ negara yang termasuk kategori bukan dibentuk secara langsung oleh konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Organ negara seperti itu terdapat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Organ-organ negara yang termasuk kategori organ negara yang bukan dibentuk oleh UUD 1945 (konstitusi) dapat dibagi atas 2 (dua) macam. *Pertama*, organ negara yang berdasarkan hukum mempunyai tugas tertentu. Sebagai contoh adalah DPRD, KPU, KPPU, KPI, Dewan Buku. *Kedua*, organ-organ negara yang berfungsi untuk melakukan atau menyelenggarakan kepentingan umum. Contoh organ-organ negara yang termasuk kategori ini adalah Komisi Ombudsman, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, KOMNAS HAM, Dewan Pembina Industri Strategis dan lain-lain.

Penggolongan organ-organ negara juga dapat dilakukan dalam hubungan dengan bentuk negara. Jika organ-organ negara digolongkan dari sudut pandang bentuk negara, ada 2 (dua) macam organ negara yaitu (a) organ negara yang langsung dan bersifat rangkap dan (b) organ negara yang langsung dan bersifat tidak rangkap. Organ negara yang langsung dan bersifat rangkap adalah organ negara yang berfungsi secara rangkap. Raja dari suatu negara serikat merupakan organ negara yang bersifat rangkap. Di satu pihak, raja merupakan kepala negara dari negara serikat. Di lain pihak, raja tersebut sekaligus kepala negara dari salah satu negara yang ikut bergabung dengan negara serikat tersebut. Presiden juga merupakan jabatan rangkap karena selain sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Pada dasarnya, semua jabatan *ex officio* adalah jabatan rangkap.

Dalam sistem ketatanegaraan moderen, organ-organ langsung yang bersifat rangkap juga dapat ditemukan dalam berbagai negara. Sebagai contoh, Presiden adalah

Kepala Pemerintahan dan sekaligus sebagai Kepala Negara. Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, Gubernur Kepala Daerah Propinsi adalah jabatan rangkap karena sekaligus sebagai aparat pemerintah pusat dan aparat pemerintah daerah. Organ negara yang langsung dan bersifat tidak rangkap adalah organ negara yang memiliki tugas dan wewenang bersifat tunggal. Sebagai contoh, Parlemen adalah organ negara yang langsung dan bersifat tunggal. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, organ negara MPR, DPR, BPK, KY, MA, MK juga dapat disebut sebagai organ negara yang bersifat tunggal.

2. Pembagian Organ-organ Negara Berdasarkan Fungsi

Alat-alat perlengkapan negara juga dapat dibedakan berdasarkan fungsinya. Dalam hal ini, sebagai contoh yang dapat dikemukakan adalah penggolongan organ-organ negara berdasarkan Doktrin Pemisahan Kekuasaan yang dikemukakan John Locke dan Montesquieu, Van Vollen Hoven dengan Teori Catur Praja, Lemaire dengan Teori Panca Praja, Teori Dwi Praja dari Goodnow, Hans Kelsen dan lain-lain.

Menurut doktrin klasik Trias Politika Montesquieu, ada 3 (tiga) jenis alat-alat perlengkapan negara dengan ruang lingkup kewenangan masing-masing yang berbeda. Ketiga jenis alat perlengkapan negara atau organ negara tersebut adalah (a) organ legislatif, (b) organ eksekutif dan (c) organ judicial. Doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu yang dikemukakan di atas memiliki manfaat teoretis karena berguna untuk kepentingan ilmu pengetahuan ketatanegaraan. Akan tetapi, dari segi praktis hampir tidak memiliki manfaat karena dalam kenyataan tidak satu pun negara mempraktikkan doktrin pemisahan kekuasaan Trias Politika Montesquieu secara murni termasuk Amerika Serikat.

Menurut Van Vollen Hoven, organ-organ negara terdiri atas 4 (empat) macam sesuai dengan fungsi-fungsinegara. Menurut Van Vollen Hoven, ada 4 (empat) macam organ negara yaitu (a) organ yang menjalankan fungsi untuk membentuk aturan hukum (*Regering*), (b) organ negara yang menjalankan fungsi pemerintahan, (c) organ negara yang menjalankan fungsi peradilan dan (d) organ negara yang menjalankan fungsi ketertiban dan keamanan. Pembagian jenis organ-organ negara di atas bertitik tolak dari prinsip bahwa masing-masing fungsi negara dijalankan oleh satu organ negara.

Menurut Doktrin Lemaire, ada 5 (lima) fungsi negara yakni (a) fungsi mengatur, (b) fungsi menjalankan pemerintahan, (c) fungsi menjalankan kesejahteraan, (d) fungsi menjalankan peradilan, (e) fungsi menjalankan ketertiban dan keamanan. Dengan demikian, jika bertitik tolak dari doktrin Lemaire di atas, ada 5 (lima) macam organ negara sesuai dengan fungsi-fungsinya masing-masing.

Dalam praktik ketatanegaraan moderen yang berlaku sekarang, pembagian fungsi organ-organ negara seperti dikemukakan para pakar di atas tentu saja tidak persis sama seperti doktrinnya. Sebagai contoh, kekuasaan legislatif tidak dimonopoli hanya oleh satu alat perlengkapan negara seperti diajarkan Montesquieu. Dalam berbagai konstitusi negara-negara moderen, kekuasaan legislatif dapat berada di tangan berbagai organ negara. Sebagai contoh, pascaamandemen ketiga UUD 1945, kekuasaan legislatif di Indonesia berada di tangan beberapa lembaga negara yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Hal yang sama juga terdapat pada cabang kekuasaan eksekutif. Organ-organ negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif tidak dimonopoli oleh suatu lembaga negara seperti diajarkan doktrin Montesquieu. Dalam sistem ketatanegaraan Perancis, ada 2 (dua) alat perlengkapan negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif yakni Presiden

dan Kabinet sedangkan di AS dan Indonesia dijalankan oleh organ negara tunggal yaitu Presiden.

Pada cabang kekuasaan judisial juga terjadi perkembangan yang sama. Di Amerika Serikat, segenap kekuasaan judisial berada di tangan satu lembaga negara yaitu Mahkamah Agung (*Supreme Court*). Pola sistem peradilan seperti Amerika disebut dengan istilah *unity of jurisdiction*.⁹⁰²Sebelum ada Mahkamah Konstitusi Indonesia yakni sebelum amandemen ketiga UUD 1945, Indonesia juga menganut sistem peradilan tunggal atau *unity of jurisdiction* seperti Amerika. Akan tetapi, ada sistem peradilan lain yang disebut *duality jurisdiction* karena ada 2 (dua) puncak peradilan. Sebagai contoh, di Perancis terdapat *Conseil d'Etat* sebagai puncak peradilan administrasi semacam Dewan Pertimbangan Agung Indonesia dahulu dengan kewenangan yang cukup luas di bidang administratif maupun peradilan.⁹⁰³Di samping itu, ada *Cour de Cassation* sebagai puncak peradilan untuk lingkungan peradilan umum. Sejak amandemen ketiga UUD 1945, ada 2 (dua) puncak peradilan di Indonesia dengan kompetensi absolut yang berbeda yakni Mahkamah Agung (M.A.) dan Mahkamah Konstitusi (M.K.). Ada juga sistem peradilan lain yang disebut *multi jurisdiction* karena ada beberapa puncak peradilan. Sebagai contoh, di Jerman ada 5 (lima) macam puncak peradilan.⁹⁰⁴

3. Tinjauan tentang Negara dari sudut Pandang Yuridis

⁹⁰²Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Jakarta, 1986), hlm. 54.

⁹⁰³*Ibid.*, hlm. 1.

⁹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 47-48.

Sebagaimana dikemukakan, negara dapat ditinjau dari 2 (dua) macam perspektif yaitu sosiologis dan yuridis. *Pertama*, jika negara ditinjau dari sudut pandang sosiologis, negara dipandang sebagai suatu kesatuan. *Kedua*, jika negara ditinjau dari perspektif yuridis, negara dipandang dari segi strukturnya. Sesuai dengan kebutuhan sistematika pembahasan topik alat-alat perlengkapan negara dari sudut pandang yuridis, negara harus dipandang dari segi bagian-bagiannya. Bagian terkecil dari organisasi negara adalah jabatan. Jika jabatan ditinjau dari perspektif bagian-bagiannya, menurut Padmo Wahyono ada 4 (empat) hal yang perlu dibicarakan mengenai jabatan, yaitu (a) Bagaimana bentuknya (*inrichtingya*), (b) Bagaimana susunannya atau *samenstellingnya*, (c) Apa yang merupakan tugas/kewajiban, dan (d) Apa wewenang yang dimiliki untuk melaksanakan tugasnya tadi.⁹⁰⁵

3.1. Bentuk Jabatan

Jika ditinjau dari segi bentuk formalnya, jabatan dapat dibedakan atas 2 (dua) macam yaitu (a) jabatan dengan pemangku jabatan yang bersifat individual dan (b) jabatan dengan pemangku jabatan yang terdiri atas beberapa orang. Jabatan dengan pemangku jabatannya satu orang disebut jabatan individual. Contoh jabatan dengan pemangku jabatan individual adalah jabatan Presiden, Raja/Ratu dan *Kanzleer* di Jerman. Jabatan dengan pemangku jabatan yang terdiri atas beberapa orang disebut jabatan kolegiel (kolektif). Jabatan yang bersifat kolegiel berbentuk dewan. Contoh, Parlemen (Inggris dan Perancis), Kongres (AS), MPR, DPR dan DPD (Indonesia), Kabinet (Inggris). Di tingkat daerah, di Indonesia terdapat DPRD Propinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

⁹⁰⁵ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 228.

3.2.Susunan Jabatan

Bagaimana cara menyusun suatu jabatan? Cara penyusunan jabatan ada berbagai macam. Padmo Wahyono mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) macam cara penyusunan jabatan.⁹⁰⁶ *Pertama*, menurut kemauan dari orang yang akan menduduki jabatan yang bersangkutan. Cara pembentukan jabatan seperti ini diwujudkan dalam bentuk pemilihan. *Kedua*, menurut syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seseorang yang akan menduduki jabatan. Cara pembentukan jabatan seperti itu diwujudkan dalam bentuk penunjukan seorang pejabat oleh pejabat lain yang umumnya berkedudukan lebih tinggi. Sebagai contoh, Presiden menunjuk seorang menteri untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. *Ketiga*, menurut pewarisan atau berdasarkan turun-temurun. Pembentukan jabatan seperti ini secara umum terjadi dalam bentuk pemerintahan monarki karena raja ditentukan berdasarkan garis keturunan.

Dalam hubungan dengan sistem pengisian jabatan, Maurice Duverger mengemukakan ada 2 (dua) macam teori tentang pengisian jabatan yaitu (a) cara demokratis dan (b) cara otokratis. Cara pengisian jabatan yang melibatkan rakyat seperti pemilihan umum disebut cara demokratis. Cara pengisian jabatan yang ditentukan oleh seseorang atau sekelompok orang disebut cara otokratis. Salah satu bentuk pembentukan (pengisian) jabatan yang bersifat demokratis adalah pemilihan umum. Untuk contoh bentuk cara pembentukan (pengisian) jabatan yang bersifat otokratis adalah pengangkatan, penunjukan, kudeta dan lain-lain.

3.3.Tugas Jabatan

⁹⁰⁶Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 228.

Apayang menjadi tugas-tugas jabatan?Untuk menentukan tugas-tugas jabatan, ada 2 (dua) macam hal yang harus diperhatikan yaitu (1) berkenaan dengan bidang hukum yang merupakan ruang lingkup tugas-tugas jabatan dan (2) berkenaan dengan kompetensi dari jabatan supaya dapat melaksanakan tugas-tugasnya.

Unsur pertama yang berkaitan dengan tugas-tugas jabatan adalah mengenai wilayah hukum tugas jabatan.Suatu jabatan selalu memiliki bidang hukum tertentu yang merupakan ruang lingkup pekerjaan atau tugas yang harus dilaksanakan oleh suatu jabatan.Dalam hubungan dengan bidang hukum yang merupakan ruang lingkup tugas suatu jabatan, ada beberapa hal yang terkait yaitu (a) waktu, (b) orang dan (c) wilayah.

Dalam hal yang berkaitan dengan masalah waktu,pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.Sejak kapan suatu jabatan atau alat-alat perlengkapan mulai melaksanakan tugasnya?Masalah orang (subjek) berkenaan dengan pertanyaan sebagai berikut. Siapa saja yang termasuk atau berada dalam ruang lingkup tugas-tugas suatu jabatan?Masalah wilayah tugas jabatan berkenaan dengan pertanyaan sebagai berikut.Apakah wilayah tugas suatu jabatan mencakup ruang lingkup sebagian tertentu saja atau keseluruhan?

Unsur kedua yang berkenaan dengan tugas jabatan adalah kompetensi suatu jabatan.Kompetensi jabatan berkenaan dengan kewajiban-kewajiban atau hal-hal tertentu yang harus dilaksanakan oleh jabatan.Kompetensi jabatan dapat dibedakan atas berbagai macam kategori. Sebagai contoh, kompetensi jabatan peradilan dibedakan atas (a) kompetensi absolut yang berkenaan dengan kompetensi materi yang dicakup oleh tugas-tugas lembaga peradilan dan (b) kompetensi relatif yakni berkenaan dengan wilayah kerja administratif lembaga peradilan. Contoh lain, BPK berwenang hanya memeriksa

pemakaian uang negara oleh Pemerintah. Jadi, kompetensi (kewenangan) BPK sudah ditentukan secara limitatif dalam undang-undang. Di samping itu, juga perlu diketahui mengenai tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suatu jabatan.

3.4. Wewenang Jabatan

Apayang menjadi ruang lingkup kewenangan suatu jabatan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut lebih dahulu harus dipahami pengertian wewenang. Wewenang adalah kekuasaan yang berdasarkan peraturanperundang-undangan. Wewenang jabatan selalu berkaitan dengan tugas-tugas jabatan. Kewenangan diberikan kepada suatu jabatan supaya jabatan yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas-tugasnya. Tugas-tugas jabatan ditentukan berdasarkan tujuan negara sebagai cita-cita bangsa yang hendak direalisasikan dalam kenyataan. Dengan demikian, tujuan negara, tugas-tugas jabatan dan wewenang jabatan satu sama lain saling berkaitan.

Apa kriteria untuk menentukan atau menetapkan kewenangan jabatan? Ada banyak pendapat tentang patokan untuk menentukan atau menetapkan kewenangan jabatan. Salah satu pandangan menyatakan bahwa ruang lingkup wewenang jabatan ditentukan oleh ruang lingkup fungsi jabatan. Sebagai contoh, apa yang menjadi wewenang DPR? Menurut teori, secara umum dikatakan bahwa Parlemen termasuk DPR memiliki wewenang atau hak sesuai dengan fungsinya yakni hak inisiatif, hak amandemen, hak budget dan hak pengawasan karena fungsi DPR berkenaan dengan ketiga hal tersebut.

BAB XI MASALAH TATA JABATAN DALAM NEGARA SUATU SEBAGAI ORGANISASI KEKUASAAN

A. Unsur Suprastruktur dan Infrastruktur Organisasi Negara

Tata jabatan adalah salah satu pokok bahasan Ilmu Negara. Dalam Ilmu Negara, pokok bahasan tata jabatan dibicarakan dari sudut pandang juridis. Jika ditinjau dari sudut pandang yuridis, negara adalah suatu korporasi (badan hukum). Sebagai suatu korporasi atau badan hukum, negara adalah suatu entitas yang tertata secara teratur dalam wujud sebagai suatu organisasi yakni organisasi kekuasaan. Logemann misalnya mengemukakan bahwa negara menampakkan diri dalam kenyataan sebagai sebuah organisasi kekuasaan.⁷⁹⁰

Organisasi negara sebagai organisasi kekuasaan ditopang oleh 2 (dua) unsur struktural. Unsur struktur negara yang pertama disebut suprastruktur yang menggambarkan susunan atas bangunan organisasi negara. Unsur struktur negara yang kedua disebut infrastruktur yang menggambarkan susunan bawah bangunan organisasi negara. Sesuai dengan sifat dan hakikat negara sebagai organisasi kekuasaan dengan kedua bangunan struktural seperti dikemukakan di atas, cara terbaik untuk memahami negara sebagai suatu organisasi tentu saja harus dilakukan dari 2 (dua) arah sekaligus. *Pertama*, negara dapat dipahami sebagai suatu kesatuan yang utuh yang terdiri atas berbagai bagian. *Kedua*, negara juga dapat dipahami dengan bertitik tolak dari bagian-bagian dari negara yang membentuk organisasi negara secara utuh. Metode pendekatan yang dikemukakan di atas merupakan metode pendekatan yang penulis anggap lebih baik daripada metode pendekatan lain yang meninjau negara dari satu jurusan semata-mata. Namun, dalam konteks tata jabatan sebagai pokok pembicaraan dalam bab ini, metode pendekatan

⁷⁹⁰ Logemann seperti dikutip Harun Al Rasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (Jakarta, 1999), hlm. 1.

yang menjadi titik tolak adalah metode pendekatan yang memandang organisasi negara sebagai himpunan jabatan.

Dalam suprastruktur atau bangunan atas organisasi negara terdapat berbagai macam jabatan. Jabatan-jabatan itu secara lazim dikenal dengan sebutan organ-organ negara. Lembaga-lembaga negara, alat-alat perlengkapan negara atau organ negara merupakan suatu kesatuan. Susunan atas negara atau suprastruktur berkaitan dengan berbagai hal mengenai kelembagaan negara. Berbagai aspek yang berkaitan dengan organ-organ negara atau lembaga-lembaga negara adalah kedudukan lembaga-lembaga negara, fungsi, tugas dan wewenang lembaga negara, hubungan lembaga negara satu sama lain dan sebagainya. Tata jabatan sebagai pokok bahasan pada bab ini terutama berkaitan dengan struktur bagian atas negara sebagai suatu organisasi.⁷⁹¹

Dalam struktur bangunan bawah organisasi negara terdapat berbagai elemen yang satu sama lain berkaitan dan mencerminkan suatu kesatuan subsistem organisasi negara. Elemen-elemen infrastruktur negara (bangunan bawah negara) yang dapat disebut antara lain adalah organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi politik (partai politik), tokoh-tokoh politik nasional dan lokal, alat komunikasi politik.

Kedua unsur struktural negara yakni suprastruktur dan infrastruktur merupakan pusat-pusat kekuasaan negara. Kekuasaan negara terpusat pada kedua unsur struktural organisasi negara tersebut. Suprastruktur negara merupakan pusat kekuasaan formal negara. Secara formal, kekuasaan negara di sektor suprastruktur dipusatkan pada lembaga-lembaga negara atau organ-organ negara seperti badan legislatif, badan

⁷⁹¹Padmo Wahyono, "Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan," dalam Oetomo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 101.

eksekutif, badan judisial dan lembaga-lembaga negara yang lain. Infrastruktur negara adalah pusat kekuasaan politik rakyat. Kekuasaan politik rakyat di sektor infrastruktur (bangunan bawah) terdapat pada elemen-elemen organisasi sosial, tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh masyarakat, alat komunikasi politik dan terutama organisasi politik atau partai politik.

Kedua unsur struktural negara yaitu suprastruktur dan infrastruktur sebagai pusat kekuasaan berkaitan dengan erat. Suprastruktur sebagai pusat kekuasaan formal negara memiliki kewenangan untuk mengatur kehidupan politik rakyat pada sektor infrastruktur negara. Sebagai contoh, jenis sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian maupun kebebasan pers, alat-alat komunikasi politik dan kehidupan organisasi masyarakat sebagai bagian dari unsur infrastruktur diatur dan ditentukan oleh suprastruktur sebagai kerangka kekuasaan formal negara.

Sebaliknya, situasi dan kondisi kehidupan dan kekuasaan politik rakyat pada sektor infrastruktur mempengaruhi corak suprastruktur negara. Corak suprastruktur negara yang bersifat demokratik seperti diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dapat berubah menjadi otokratik karena pengaruh infrastruktur yang otokratik. Sebagai contoh, sistem partai tunggal nonkompetitif yang terdapat pada infrastruktur merupakan sistem kepartaian yang bercorak otokratik. Sistem kepartaian tersebut dapat mengubah corak suprastruktur yang demokratik menjadi otokratik seperti di Singapura. Pada Era Demokrasi Terpimpin, corak suprastruktur negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah demokratis. Namun, corak tersebut berubah menjadi otokratis karena pengaruh sistem infrastruktur nonkompetitif yang otokratik pada waktu itu karena segenap kekuatan politik di sektor infrastruktur dikendalikan Presiden

Soekarno. Penguasaan sektor infrastruktur politik merupakan langkah yang harus ditempuh oleh Presiden Soekarno dalam rangka memuluskan jalannya konsepsi Demokrasi Terpimpin.

Kekuasaan formal negara didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsi atau tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Tugas dan wewenang lembaga negara merupakan lingkungan pekerjaan masing-masing lembaga negara. Lembaga-lembaga negara dengan tugas dan wewenang masing-masing secara sengaja dibentuk untuk merealisasikan tujuan negara. Dengan perkataan lain, untuk mencapai tujuan negara diadakan pembagian kerja yang bersifat tetap di antara lembaga-lembaga negara dalam organisasi negara. Hal itu dengan mudah dapat dipahami karena dalam negara sebagai organisasi kekuasaan terdapat himpunan manusia yang bekerja samadan mengadakan pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara.⁷⁹²

Pembagian kerja yang bersifat tetap di antara lembaga-lembaga negara dengan istilah lain disebut fungsi lembaga negara.⁷⁹³ Fungsi lembaga negara merupakan lingkungan pekerjaan lembaga negara. Dalam perspektif hukum, Moh. Koesnoe mengemukakan bahwa fungsi adalah seperangkat hak dan kewajiban dalam kesatuan lingkup persoalan tertentu.⁷⁹⁴ Dengan istilah lain, fungsi dapat disebut sebagai hak dan kewajiban atau tugas dan wewenang. Fungsi juga dapat disebut dengan istilah lain

⁷⁹²*Ibid.*

⁷⁹³*Ibid.*, hlm. 192.

⁷⁹⁴Moh. Koesnoe, "Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-undang Dasar," *Majalah Hukum Peradilan* (Juni, 1996), hlm. 100.

sebagai jabatan.⁷⁹⁵Dengan cara lain dapat dikemukakan bahwa jabatan mengandung arti yang sama dengan fungsi sedangkan fungsi sama artinya dengan hak dan kewajiban atau tugas dan wewenang. Dengan demikian, sesuai dengan uraian di atas dapat dikatakan bahwa masalah tata jabatan muncul menjadi salah satu pokok bahasan Ilmu Negara karena ada pembagian tugas dan wewenang di antara jabatan-jabatan dalam organisasi negara.

Jika bertitik tolak dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat dipahami bahwa negara merupakan organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan karena dalam organisasi negara terdapat berbagai jenis jabatan dengan kedudukan, tugas dan wewenang yang berbeda-beda. Keseluruhan jabatan dalam organisasi negara merupakan suatu kesatuan yang tertata secara sistematis baik dalam struktur maupun hubungannya. Tugas dan wewenang suatu jabatan selalu terkait dengan tugas dan wewenang jabatan yang lain sehingga tugas dan wewenang segenap jabatan merupakan suatu jaringan. Pengorganisasian tugas dan wewenang jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara sebagai suatu kesatuan merupakan keharusan yang tidak dapat dihindari karena hanya dengan cara seperti itu tujuan negara dapat direalisasikan. Dengan demikian, tidak salah kalau dikemukakan bahwa pada dasarnya negara adalah rangkaian dari ikatan jabatan-jabatan.

Siapakah yang menjalankan tugas dan wewenang jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara? Dari sudut pandang hukum tata negara, jabatan-jabatan dalam organisasi negara merupakan pribadi hukum (*rechtspersoon*).⁷⁹⁶ Sebagai pribadi hukum,

⁷⁹⁵*Ibid.*

⁷⁹⁶*Ibid.*, hlm. 2.

jabatan adalah subjek hukum atau pelaku dalam lalu lintas hukum. Sebagai subjek hukum, jabatan dapat melakukan berbagai macam tindakan atau perbuatan hukum sesuai dengan wewenang dan tugas jabatan. Jabatan dapat melakukan berbagai macam perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum sehingga pertanggungjawaban secara hukum dapat diminta dari suatu jabatan sebagai konsekuensi perbuatan hukum yang dilakukan jabatan tersebut.

Meskipun jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi negara merupakan subjek hukum tetapi jabatan-jabatan itu tidak dapat menjalankan sendiri tugas dan wewenang jabatan. Hal itu disebabkan jabatan adalah suatu pengertian yang abstrak yang bersifat dogma (ajaran). Dengan perkataan lain, meskipun tugas dan wewenang selalu melekat pada suatu jabatan tetapi tugas dan wewenang jabatan tidak dapat dijalankan sendiri oleh jabatan sehingga harus ada seseorang yang menjalankan tugas dan wewenang jabatan tersebut. Subjek hukum atau seseorang yang seperti itu disebut pemangku jabatan.

Jika ditinjau dari sudut pandang hukum, tugas dan wewenang jabatan adalah berbeda dari hak dan kewajiban pemangku jabatan. Pemangku jabatan atau pejabat adalah subjek hukum alamiah yang memiliki hak dan kewajiban yang berbeda dari tugas dan wewenang jabatan. Dengan perkataan lain, hak dan kewajiban pemangku jabatan terpisah dari tugas dan wewenang jabatan. Sesuai dengan pemisahan hak dan kewajiban pemangku jabatan dari tugas dan wewenang jabatan, tindakan pemangku jabatan berdasarkan hak dan kewajibannya sebagai subjek hukum alamiah harus dibedakan atau dipisahkan dari tindakan yang dilakukan pemangku jabatan tersebut berdasarkan tugas

dan wewenang jabatan meskipun dalam kenyataan tugas dan kewenangan itu dijalankan pemangku jabatan yang bersangkutan.

Jabatan tidak dapat bertindak sendiri sebagaimana sudah dikemukakan di atas. Jabatan bertindak melalui wakil-wakilnya yaitu pemangku jabatan. Wewenang dan tugas jabatan diselenggarakan pemangku jabatan atau pejabat. Oleh sebab itu, tindakan jabatan dan tindakan pribadi pemangku jabatan harus dibedakan satu sama lain. Untuk dapat membedakan tindakan jabatan dari tindakan pribadi pemangku jabatan, instrumen yang dipakai adalah nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan yang disertai dengan tanda tangan pemangku jabatan dan sebagainya. Tugas dan wewenang jabatan yang dijalankan pemangku jabatan mengikat jabatan secara hukum sepanjang pejabat tersebut melakukan tindakan jabatan sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Sesuai dengan prinsip pemisahan hak dan kewajiban pemangku jabatan dari tugas dan wewenang jabatan seperti dikemukakan di atas, hubungan pemangku jabatan dengan jabatan bersifat temporer. Jabatan bersifat tetap (permanen) sedangkan masa jabatan pemangku jabatan bersifat temporer sehingga selalu dapat diganti dengan pemangku jabatan yang lain.⁷⁹⁷ Harun Alrasid menggambarkan hubungan jabatan dengan pemangku jabatan yang bersifat temporer tersebut sebagai berikut “Hukum Tata Negara tidak lain dari keseluruhan kaidah-kaidah khusus yang berlaku terhadap tingkah laku manusia yang memangku jabatan tertentu. Hubungan ini tidak berlaku terus menerus tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi, tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan.”⁷⁹⁸

⁷⁹⁷ Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, *op. cit.*, hlm. 110.

Dalam Ilmu Negara, pokok bahasan tentang tata jabatan tidak hanya membicarakan tata jabatan pada sektor suprastruktur atau susunan atas negara yang berkaitan dengan organ-organ negara sebagaimana sudah dikemukakan. Akan tetapi, hal-hal lain yang terkait dengan elemen-elemen infrastruktur negara juga dibicarakan. Berbagai elemen infrastruktur yang dimaksud adalah penggolongan masyarakat (penduduk) dan masalah perwakilan aspirasi dan kepentingan masing-masing golongan masyarakat.

Penggolongan penduduk (anggota masyarakat) berdasarkan cita-cita politik melahirkan aspirasi politik sedangkan penggolongan penduduk berdasarkan kepentingan sosial melahirkan aspirasi sosial. Kedua jenis aspirasi harus disalurkan secara perwakilan melalui lembaga-lembaga perwakilan. Namun, sebelum kedua aspirasi disalurkan melalui lembaga-lembaga resmi, kedua aspirasi terlebih dahulu dihimpun atau dipadukan oleh organisasi yang dibentuk masyarakat sesuai dengan jenis aspirasinya. Kedua macam organisasi yang dimaksud adalah organisasi politik (partai politik) dan organisasi masyarakat (ormas). Kedua jenis aspirasi dari golongan masyarakat tersebut disalurkan oleh masing-masing organisasi kepada organ-organ negara yang berada pada sektor formal kekuasaan negara baik organ eksekutif dan terutama organ legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, masalah penggolongan penduduk (penggolongan masyarakat) juga berkaitan dengan masalah tata jabatan.

Lembaga perwakilan yang antara lain berfungsi untuk menyalurkan aspirasi golongan-golongan masyarakat termasuk dalam suprastruktur negara. Secara klasik, organ-organ negara yang terdapat dalam suprastruktur meliputi organ negara legislatif,

⁷⁹⁸*Ibid.*

eksekutif dan judicial. Segenap organ negara tersebut dengan istilah lain disebut alat-alat perlengkapan negara. Dengan demikian, pokok bahasan tentang alat-alat perlengkapan negara termasuk dalam pokok pembicaraan tentang tata jabatan.

Sesuai dengan uraian yang dikemukakan di atas, dalam garis besar, pokok pembicaraan tentang tata jabatan sebagai salah satu pokok bahasan Ilmu Negara berkaitan dengan topik (a) masalah penggolongan penduduk (b) masalah perwakilan dan (c) masalah alat-alat perlengkapan negara. Ketiga pokok bahasan masalah tata jabatan tersebut dibahas satu per satu dalam uraian di bawah ini.

B.Masalah Penggolongan Penduduk (Anggota Masyarakat)

Pengelompokan masyarakat dapat dilakukan berdasarkan aspirasi politik. Jika hal itu dilakukan lahir partai-partai politik sebagai kelompok orang-orang yang mempunyai pikiran dan cita-cita politik yang sama. Partai-partai politik yang terorganisir mulai timbul pada akhir abad ke-18 dan abad ke-19 di Eropa Barat.⁷⁹⁹Partai-partai politik memiliki tujuan yang jelas yakni untuk menguasai jabatan-jabatan publik yakni jabatan politik maupun pemerintahan.⁸⁰⁰ Untuk maksud dan tujuan di atas, partai-partai politik mendidik kader-kader yang pada saatnya dipromosikan untuk menduduki jabatan-jabatan publik di lembaga perwakilan rakyat ataupun badan eksekutif.

Salah satu sarana untuk dapat duduk di jabatan publik seperti lembaga perwakilan rakyat adalah melalui pemilihan umum. Pengisian lembaga perwakilan rakyat dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) secara berkala. Kader-kader yang bertarung dalam pemilihan umum dipersiapkan oleh partai-partai politik supaya dapat

⁷⁹⁹Mochtar Mas' oed dan Colin MacAndrew (ed.), *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta, 1986), hlm. 61.

⁸⁰⁰*Ibid.*

duduk di lembaga perwakilan rakyat. Pelaksanaan pemilihan umum dapat dilakukan dengan berpedoman pada sistem penyelenggaraan pemilihan umum. Meskipun ada berbagai macam variasi sistem pemilihan umum, secara umum ada 2 (dua) macam pola dasar sistem pemilihan umum yang lazim dipraktikkan di berbagai negara. Kedua jenis sistem pemilihan umum tersebut adalah sistem pemilihan umum(a) distrik dan (b) proporsional.

Dalam sistem pemilihan umum distrik, wilayah negara dibagi dalam beberapa distrik pemilihan sesuai dengan jumlah anggota badan legislatif yang dipilih. Dari tiap distrik pemilihan dipilih seorang wakil rakyat yang memperoleh dukungan suara paling banyak. Masing-masing partai politik dapat mengajukan beberapa calon sekaligus untuk bertarung dalam suatu distrik pemilihan. Namun, calon anggota legislatif yang terpilih menjadi wakil rakyat dari suatu distrik pemilihan adalah calon yang mendapat dukungan suara paling banyak.

Prinsip yang berbeda berlaku dalam sistem pemilihan umum proporsional. Dalam sistem pemilihan umum proporsional (berimbang), jumlah penduduk menentukan jumlah wakil dari tiap daerah. Semakin besar jumlah penduduk suatu daerah semakin banyak calon yang dapat mewakili daerah tersebut. Sebaliknya, semakin jarang (sedikit) jumlah penduduk semakin sedikit jumlah wakil rakyat dari daerah tersebut. Dalam sistem proporsional, wilayah negara dianggap suatu wilayah pemilihan sehingga suara diperhitungkan secara nasional.

Pengelompokan masyarakat juga dapat dilakukan berdasarkan fungsinya sehingga dihasilkan golongan fungsional. Golongan fungsional melakukan tugas untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan anggotanya supaya mendapat perhatian

pemerintah sehingga aspirasi dan kepentingan kelompok dapat menjadi bagian dari kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, golongan fungsional juga dapat disebut sebagai kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan beraneka ragam karena dapat dibentuk berdasarkan ras, suku, etnis, agama maupun issue-issue kebijaksanaan dan sebagainya.⁸⁰¹

Golongan fungsional atau kelompok kepentingan secara tegas dapat dibedakan dari segi tujuannya. Kelompok kepentingan tidak memiliki tujuan untuk menguasai jabatan publik baik jabatan politik maupun pemerintahan. Dalam hubungan ini, Gabriel Almond mengemukakan bahwa tujuan kelompok kepentingan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa bertujuan memperoleh jabatan publik.⁸⁰² Dengan perkataan lain, tujuan utama kelompok kepentingan adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah secara sedemikian rupa supaya menguntungkan kepentingan kelompok.

Pengelompokan masyarakat juga dapat dilakukan dari sudut pandang keikutsertaan dalam pembentukan lembaga perwakilan rakyat. Kelompok masyarakat yang ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan disebut organisasi kekuatan sosial politik (partai politik). Di lain pihak, kelompok masyarakat yang tidak ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan rakyat disebut organisasi kemasyarakatan (ormas).

Organisasi kelompok masyarakat (ormas) yang membentuk lembaga perwakilan disebut partai politik. Secara formal, partai politik berperan lebih penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara daripada kelompok masyarakat atau organisasi masyarakat (ormas). Partai politik secara langsung mengisi atau membentuk lembaga perwakilan (Parlemen) maupun lembaga eksekutif (Presiden atau Kabinet) sebagai

⁸⁰¹*Ibid.*, hlm. 54.

⁸⁰²*Ibid.*, hlm. 53.

komponen suprastruktur negara melalui mekanisme pemilihan umum. Namun, tidak berarti bahwa peran organisasi kemasyarakatan menjadi tidak penting dalam penyelenggaraan negara. Peran organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan negara juga penting dalam hal tertentu. Akan tetapi, peranan tersebut bersifat tidak langsung karena organisasi kemasyarakatan tidak ikut secara langsung membentuk badan legislatif atau eksekutif. Dengan perkataan lain, organisasi sosial-kemasyarakatan memiliki peranan penting dalam rangka penyelenggaraan negara tetapi dari posisi dan sudut pandang yang berbeda dari partai politik.

C. Masalah Perwakilan

Fenomena pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan kesamaan-kesamaan tertentu seperti persamaan kepentingan, etnis, ras dan sebagainya sudah lama dikenal dalam kehidupan bersama manusia. Pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan kepentingan, hobi, profesi, bahasa, agama dan sebagainya merupakan pengelompokan yang lebih dahulu dikenal dalam kehidupan bersama manusia. Di kemudian hari, pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan cita-cita atau gagasan politik yang disebut partai politik baru berkembang sekitar abad ke-18 dan abad ke-19.

Fenomena partai politik sebagai pengelompokan anggota masyarakat berdasarkan cita-cita atau gagasan politik mulai berkembang seiring dengan perkembangan baru dalam penyelenggaraan demokrasi moderen di negara-negara nasional (*nation state*) yang memiliki wilayah luas dengan jumlah penduduk yang relatif besar. Perkembangan baru yang dimaksud adalah pelaksanaan demokrasi secara perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi memasuki fase demokrasi perwakilan mulai abad ke-19. Pada masa Yunani Kuno, Romawi Kuno dan Abad Pertengahan, demokrasi perwakilan belum menjadi pokok pembicaraan dalam

penyelenggaraan negara di negara-kota Yunani dan imperium Romawi karena pada masa tersebut demokrasi diselenggarakan secara langsung.⁸⁰³

Sejak negara-negara nasional mulai dikenal dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang sangat besar, pelaksanaan demokrasi langsung mengalami kendala. Warga negara dari negara nasional yang berjumlah sangat besar tidak mungkin dikumpulkan pada suatu tempat untuk membuat keputusan politik secara bersama-sama seperti pada masa Yunani Kuno.

Luas wilayah dan jumlah warga negara yang besar serta kerumitan urusan kenegaraan menjadi kendala dalam melaksanakan demokrasi langsung (*direct democracy*) sehingga lahir lembaga perwakilan yang menjadi sokoguru (tiang penopang) utama demokrasi perwakilan. Dalam konteks kelahiran lembaga perwakilan sebagai pendukung utama demokrasi perwakilan, Abu Daud Busroh mengemukakan ulasan sebagai berikut “Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rosseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan disebabkan bertambahnya penduduk, luas wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.”⁸⁰⁴

Dalam kenyataan, lembaga perwakilan lahir bukan karena pengaruh paham demokrasi seperti dikemukakan di atas. Pertumbuhan lembaga perwakilan sama sekali tidak ada hubungan dengan masalah demokrasi. Sistem perwakilan lahir sebagai produk sejarah yakni berkaitan dengan sistem feodalisme di Eropa pada masa lampau.⁸⁰⁵ Dalam sistem feodalisme Eropa pada masa lampau dikenal istilah tuan-tuan tanah (*land-lord*).

⁸⁰³Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 185.

⁸⁰⁴Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 143.

⁸⁰⁵Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 237.

Para tuan tanah (*land-lord*) menguasai tanah yang sangat luas dan memelihara pengawal-pengawal yang digaji untuk mengamankan tanah milik tuan-tuan tanah.

Raja yang berkedudukan di pusat pemerintahan selalu meminta dukungan finansial dari para tuan tanah (*land-lord*) setiap kali raja hendak melakukan peperangan. Setiap kali raja membutuhkan dukungan dana dari tuan tanah, raja mengirim wakil untuk mengunjungi tuan tanah tersebut. Untuk setiap bantuan yang diminta raja, para tuan tanah mengajukan tuntutan untuk diberi kekuasaan yang lebih besar atas wilayahnya sebagai imbalan. Hal seperti itu berlangsung secara berulang-ulang dalam jangka waktu yang cukup lama sehingga semakin lama kekuasaan para tuan tanah (*land-lord*) semakin besar.

Lama kelamaan, raja menganggap lebih praktis jika para *Lord* dipanggil ke pusat kerajaan. Praktik seperti ini kemudian melahirkan badan baru yang bersifat permanen sebagai lembaga tempat para bangsawan berkumpul. Untuk lebih efektif dan efisien, raja membentuk badan yang terdiri atas *lord-lord* ditambah dengan pendeta-pendeta. Lembaga ini menjadi tempat raja meminta nasihat terutama dalam hal memungut pajak. Secara evolusioner, tugas-tugas badan ini bertambah luas dan menjadi badan permanen yang disebut *Curriages*. Lembaga ini menjadi lembaga permanen sebagai lembaga perkumpulan wakil-wakil golongan bangsawan dan di kemudian hari dikenal dengan nama *House of Lords*.

Dalam perkembangan berikutnya, kekuasaan *House of Lords* yang semakin besar membuat raja khawatir sehingga raja berniat membatasi hak-hak golongan feodal (golongan bangsawan) tersebut. Niat raja itu tentu saja ditentang oleh kaum ningrat karena merugikan golongan tersebut. Golongan ningrat didukung oleh rakyat.

Pertentangan kedua golongan dimenangkan kaum ningrat sehingga raja bersedia dibatasi hak-haknya. Peristiwa ini sekaligus membuka peluang bagi rakyat untuk menuntut supaya diperhatikan nasibnya karena setiap kali terjadi peperangan rakyat yang menjadi korban. Sebagai hasilnya, lahir lembaga permanen sebagai tempat berkumpul golongan menengah yang disebut *magnum consillium*. Orang-orang yang duduk di lembaga ini adalah orang-orang kebanyakan atau orang-orang biasa sehingga lembaga itu disebut *House of Commons*.

Sebagaimana dikemukakan di atas, anggota-anggota *House of Lords* adalah bangsawan-bangsawan dan para pendeta sehingga sifat keanggotaannya adalah permanen (tetap). Hal itu berbeda dari sifat keanggotaan *House of Commons*. Anggota-anggota *House of Commons* dipilih oleh rakyat. Anggota *House of Commons* yang sudah habis masa jabatannya dapat dipilih kembali dalam pemilihan umum di daerah masing-masing pada masa berikutnya.

Sesuai dengan asal-usul kelahiran kedua kamar perwakilan Parlemen Inggris yang dikemukakan di atas dapat diketahui bahwa sifat perwakilan *House of Lords* dan *House of Commons* ada 2 (dua) macam yaitu (a) sifat perwakilan kepentingan nonpolitis atau yang dengan istilah lain disebut perwakilan fungsional (*functional or occupational representative*) dan (b) sifat perwakilan politik (*political representative*). Pembagian kedua macam sifat perwakilan hanya bersifat umum atau tidak berlaku mutlak karena bisa saja di suatu negara terdapat sifat perwakilan yang lain.

Jika seorang anggota Parlemen duduk dalam lembaga perwakilan karena dipilih dalam pemilihan umum, sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political*

representative).⁸⁰⁶ Perwakilan politik memiliki kelemahan yang sulit diabaikan karena alasan berikut ini. Perwakilan politik membuka peluang yang lebih besar menjadi anggota parlemen hanya bagi orang-orang yang populer di masyarakat karena reputasi politik atau sosial meskipun belum tentu menguasai teknis pemerintahan, hukum, ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya yang sebenarnya dibutuhkan. Sebagai contoh, sifat perwakilan anggota Parlemen Inggris yang duduk di kamar perwakilan *House of Commons* adalah perwakilan politik (*political representative*)

Sebaliknya, jika seorang anggota Parlemen duduk dalam lembaga perwakilan bukan karena dipilih melalui suatu pemilihan umum melainkan karena diangkat berdasarkan fungsi atau jabatan atau keahliannya, sifat perwakilan anggota parlemen tersebut adalah perwakilan fungsional.⁸⁰⁷ Sebagai contoh, sifat perwakilan anggota Parlemen Inggris yang duduk di kamar perwakilan *House of Lords* memiliki karakteristik sebagai perwakilan fungsional. Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, ada anggota MPR sebagai perwakilan fungsional yang tidak dipilih dalam pemilihan umum tetapi diangkat yakni Utusan Daerah ataupun Utusan TNI/Polri yang bersifat sebagai perwakilan fungsional.

Pola dasar sistem perwakilan yang terdapat pada hampir semua negara demokrasi perwakilan ada 2 (dua) macam yaitu (a) sistem perwakilan unikameral dan (b) sistem perwakilan bikameral.⁸⁰⁸ Dalam kasus tertentu terdapat pola lain seperti sistem perwakilan

⁸⁰⁶Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum, op. cit.*, hlm. 86.

⁸⁰⁷*Ibid.*

⁸⁰⁸Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta, 1996), hlm. 33.

trikameral di Republik Cina Taiwan berdasarkan Konstitusi Tahun 1946. Namun, setelah amandemen konstitusi sistem perwakilan trikameral dihapuskan.

Dalam struktur parlemen tipe pertama yakni sistem perwakilan unikameral, kamar perwakilan bersifat tunggal sehingga tidak dikenal kamar perwakilan yang bersifat perwakilan politik seperti anggota DPR dan kamar perwakilan yang bersifat perwakilan fungsional seperti anggota Senat atau anggota Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Pola sistem perwakilan unikameral menurut pandangan Jimly Asshiddiqie adalah sistem perwakilan yang paling populer karena banyak negara menganutnya.⁸⁰⁹ Negara-negara Asia yang menganut sistem perwakilan unikameral antara lain adalah Vietnam, Singapura, Siria, Kuwait.⁸⁹⁰

Pada umumnya, negara-negara kecil lebih menyukai sistem perwakilan unikameral daripada sistem bikameral.⁸⁹¹ Salah satu pertimbangan negara-negara kecil memilih sistem perwakilan unikameral dengan pertimbangan pemecahan masalah keseimbangan politik yang lebih mudah dan sederhana. Secara objektif, masalah-masalah politik negara-negara kecil tidak serumit masalah politik di negara-negara besar karena negara kecil memiliki wilayah yang relatif kecil dengan jumlah penduduk yang juga relatif sedikit.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa penerapan sistem perwakilan bikameral sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara yang

⁸⁰⁹*Ibid.*

⁸⁹⁰*Ibid.*

⁸⁹¹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia* (Jakarta, 2005), hlm. 12.

bersangkutan.⁸⁹²Sejarah pertumbuhan lembaga perwakilan *House of Lords* dan *House of Commons* di Inggris yang terkait dengan factor-faktor yang disebut di atas dapat dikemukakan sebagai contoh. Negara-negara yang menganut sistem perwakilan bikameral antara lain adalah Inggris, Amerika, Belanda, Australia, Jerman Barat, Perancis, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, Indonesia, Kamboja, Laos.

Dalam sistem perwakilan bikameral terdapat 2 (dua) kamar atau majelis seperti *Senate* dan *House of Representative* di AS, *House of Lords* dan *House of Commons* di Inggris, *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer* di Belanda dan sebagainya. Masing-masing anggota kamar atau majelis diisi oleh anggota parlemen dengan sifat perwakilan yang berbeda. Namun, pola dasar sifat perwakilan kedua kamar atau majelis tersebut adalah perwakilan politik dan perwakilan fungsional. Dalam kenyataan mungkin saja terdapat variasi lain seperti sifat perwakilan wilayah dan sebagainya.

Kedua kamar perwakilan atau majelis dapat dibedakan dari berbagai aspek seperti luas ruang lingkup kewenangan, cara pengisian kamar perwakilan, persamaan atau perbedaan kewenangan di antara kamar perwakilan, perbedaan komposisi keanggotaan kamar perwakilan dan sebagainya. Perbedaan dan persamaan berbagai hal pada kedua kamar perwakilan atau majelis perwakilan seperti dikemukakan di atas menghasilkan karakteristik sistem perwakilan. Sesuai dengan karakteristik yang dimaksud dapat dibuat ciri-ciri sistem-sistem perwakilan seperti dipaparkan secara garis besar dalam uraian berikut.

Dalam hubungan dengan perbandingan kewenangan kamar pertama (majelis tinggi) dengan kamar kedua (majelis rendah) dapat dibuat karakteristik sistem

⁸⁹²Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, op. cit., hlm. 39.*

perwakilan. *Pertama*, jika kedua kamar perwakilan (majelis) mempunyai kewenangan yang sama, sistem perwakilan tersebut adalah sistem perwakilan bikameral kuat (*strong bicameral*) seperti sistem perwakilan Amerika Serikat. Jika dalam sistem perwakilan bikameral kuat, kedua kamar memiliki kewenangan yang pada dasarnya sama, sistem perwakilan itu disebut *strong bicameral* yang simetris. Sebaliknya, jika kewenangan kedua kamar perwakilan berbeda disebut *strong bicameral* yang a-simetris. *Kedua*, dalam hal salah satu kamar perwakilan (majelis) memiliki kewenangan yang lebih lemah, sistem perwakilan tersebut adalah sistem perwakilan bikameral lemah atau lembut (*weak bicameral*) seperti sistem perwakilan bikameral Inggris maupun Indonesia.

D. Tentang Alat-alat Perlengkapan Negara

Sebagaimana dikemukakan, negara adalah suatu organisasi yang dibentuk oleh sekelompok orang dengan maksud untuk mencapai tujuan bersama sebagai tujuan negara. Tujuan negara adalah cita-cita bersama yang secara terus-menerus perlu diupayakan untuk diwujudkan dalam kenyataan. Tujuan negara tidak mungkin dapat diwujudkan dalam tempo singkat tetapi membutuhkan waktu yang sangat panjang. Oleh karena itu, harus selalu ada badan, organ, instansi yang secara permanen bertugas untuk secara terus-menerus melakukan pekerjaan mewujudkan tujuan negara. Sudah barang tentu, manusia tidak dapat melakukan tugas itu karena umur manusia sangat pendek sedangkan perwujudan tujuan negara membutuhkan waktu yang sangat panjang yang melampaui batas umur manusia.

Kendala waktu yang sangat panjang untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana dikemukakan di atas dapat ditanggulangi dengan cara membentuk jabatan-jabatan atau organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara. Alat-alat

perlengkapan negara atau organ-organ negara atas nama rakyat untuk mengurus dan menyelenggarakan tujuan negara demi kepentingan bersama. Dengan bertitik tolak dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa pembentukan alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.⁸⁹³ Dengan demikian, alat-alat perlengkapan negara atau aparatur negara menjalankan kekuasaan negara dengan maksud dan tujuan untuk mencapai tujuan negara.⁸⁹⁴

Aparatur negara atau organ-organ negara yang menjalankan kekuasaan negara dalam rangka mewujudkan tujuan negara berkedudukan pada tatanan suprastruktur negara (kerangka kekuasaan formal negara). Suprastruktur negara berkenaan dengan segala sesuatu yang bersangkutan dengan alat-alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya.⁸⁹⁵ Oleh karena itu, berbagai macam hal perlu diketahui mengenai alat-alat perlengkapan negara seperti sumber atau asal-usul alat-alat perlengkapan negara, struktur, jenis, tugas, wewenang, cara pembentukan alat-alat perlengkapan negara, cara pengisian alat-alat perlengkapan negara atau lembaga negara dan sebagainya.

Ada berbagai macam teori berkenaan dengan alat-alat perlengkapan negara. Teori-teori tersebut berkaitan dengan berbagai hal mengenai lembaga negara seperti penggolongan alat-alat perlengkapan negara, sifat-hakikat, jenis-jenis alat-alat

⁸⁹³ Firmansyah Arifin dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara* (Jakarta, 2005), hlm. 13.

⁸⁹⁴ Padmo Wahyono, *Pancasila Sebagai Ideologi*, *op. cit.*, hlm. 117.

⁸⁹⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta, 1981), hlm. 39.

perlengkapan negara dan sebagainya. Sebagai contoh, ada teori yang membagi alat-alat perlengkapan negara berdasarkan sumbernya seperti dikemukakan Jellinek.⁸⁹⁶

Ada pula teori yang membagi alat-alat perlengkapan negara dari segi fungsinya. Beberapa teori yang dapat dikemukakan sebagai contoh adalah Teori Dwi Praja Goodnow dan Hans Kelsen, doktrin John Locke yang kemudian disempurnakan oleh Montesquieu dan terkenal dengan nama Doktrin Trias Politika. Teori Catur Praja yang dikemukakan Van Vollen Hoven dan Teori Panca Praja Lemaire.

Ada juga teori penggolongan organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang bertitik tolak dari sudut pandang sifat hakikat negara sebagai suatu korporasi atau badan hukum yang berkedudukan sebagai subjek hukum. Sebagai badan hukum, sudah barang tentu negara memiliki organ-organ yang berfungsi untuk mewujudkan tujuan negara sebagai tujuan bersama. Berbagai teori organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang disebut di atas dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok. Dalam hubungan ini, Abu Daud Busroh mengemukakan ada 3 (tiga) teori tentang penggolongan alat-alat perlengkapan negara atau lembaga negara yakni (a) menurut paham yang dikemukakan Georg Jellinek (b) menurut paham yang bertitik tolak dari sudut pandang fungsi negara dan (c) menurut paham yang bertitik tolak dari sudut pandang (segi) yuridis.⁸⁹⁷

1. Pembagian Alat-alat Perlengkapan Negara Menurut Paham Georg Jellinek

⁸⁹⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 163.

⁸⁹⁷ *Ibid.*

Menurut Jellinek, alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara dapat dibedakan menurut sumber kelahiran organ-organ negara tersebut. Jika ditinjau dari segi sumber kelahirannya, organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara menurut Jellinek dapat dibagi dalam 2 (dua) jenis yaitu:

- (a) alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi dan
- (b) alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber tidak secara langsung dari konstitusi.⁸⁹⁸

Kedua jenis alat-alat perlengkapan negara yang dikemukakan Georg Jellinek secara umum terdapat dalam sistem ketatanegaraan berbagai negara. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ negara yang bersumber langsung dari UUD 1945 yaitu MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, MA, MK, BPK dan KY. Akan tetapi, organ-organ negara yang bersumber secara tidak langsung dari UUD 1945 (konstitusi) adalah KPU, KPPU, KPI, Komnas HAM, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Komnas Anak, Komnas Wanita, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian dan sebagainya. Penjelasan tentang berbagai teori penggolongan alat-alat perlengkapan negara tersebut dikemukakan dalam uraian berikut.

1.1. Alat-alat Perlengkapan Negara atau Organ-organ Negara yang Bersumber Secara Langsung dari Konstitusi

Alat perlengkapan negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi adalah alat-alat perlengkapan negara yang dibentuk oleh konstitusi. Alat-alat perlengkapan negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi menentukan keberadaan negara.

⁸⁹⁸Firmansyah Arifin, *op. cit.*, hlm. 14.

Jika alat-alat perlengkapan negara itu tidak ada negara pun tidak ada karena keberadaan negara sebagai organisasi kekuasaan ditentukan oleh keberadaan organ-organ negara yang membentuk organisasi negara tersebut. Sebagai contoh, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada alat-alat perlengkapan negara yang secara langsung dibentuk oleh atau bersumber dari konstitusi (UUD 1945) yakni MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, BPK, MA, MK, Bank Sentral dan KY. Jika organ-organ negara yang disebut di atas tidak ada sudah barang tentu negara Indonesia juga tidak ada karena keberadaan organ-organ negara tersebut merupakan bukti konkrit keberadaan negara Republik Indonesia.

Alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara yang bersumber secara langsung dari konstitusi masih dapat dibedakan dari berbagai segi. Organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara tersebut dapat dibedakan dari segi:

- (a) jumlah individu yang menduduki jabatan,
- (b) wewenang pembentukannya,
- (c) kemampuan mengungkapkan kehendak rakyat dan
- (d) hubungannya dengan bentuk negara.

Salah satu kriteria (tolok ukur) penggolongan organ negara atau alat-alat perlengkapan negara adalah berdasarkan jumlah individu yang memangku jabatan tersebut. Jika organ-organ negara dibedakan menurut jumlah pemangku jabatan, ada 2 (dua) macam organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara. *Pertama*, alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara yang dijabat oleh satu orang.⁸⁹⁹ Contoh alat-alat perlengkapan negara yang dijabat oleh satu orang adalah jabatan Presiden, Raja atau Ratu. *Kedua*, alat-alat perlengkapan negara yang dijabat oleh beberapa orang atau

⁸⁹⁹Harun Alrasid, *op. cit.*, hlm. 7.

kolektif atau berbentuk dewan yang bersifat kolegial.⁹⁰⁰Dalam hal ini, suatu jabatan (organ negara atau alat-alat perlengkapan negara) dijabat secara bersama-sama oleh beberapa orang sekaligus. Contoh alat-alat perlengkapan negara yang dijabat secara bersama-sama atau yang berbentuk dewan adalah DPR, MPR, DPD, BPK, MK, DPRD atau Kabinet di Inggris.

Alat perlengkapan negara yang dibedakan berdasarkan wewenang pembentukannya terdiri atas 2 (dua) macam. *Pertama*, alat-alat perlengkapan negara yang berwenang membentuk alat-alat perlengkapan negara yang lain. *Kedua*, alat-alat perlengkapan negara yang merupakan hasil dari pembentukan organ negara pertama.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, alat-alat perlengkapan negara yang termasuk kategori pertama adalah DPR dan Presiden secara bersama-sama. DPR bersama-sama dengan Presiden dapat dianggap sebagai organ negara yang berwenang membentuk alat-alat perlengkapan negara yang lain karena secara bersama-sama menetapkan undang-undang. Semua alat-alat perlengkapan negara yang ditetapkan dengan undang-undang dapat dianggap dibentuk oleh DPR dan Presiden. Beberapa lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan sebagainya. Presiden juga dapat disebut sebagai organ negara pembentuk organ negara yang lain. Presiden dapat membentuk organ-organ negara yang lain berdasarkan Peraturan Presiden seperti Komisi Ombudsman, Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan

⁹⁰⁰*Ibid.*

Maritim Nasional, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional dan Dewan Buku Nasional.

Alat-alat perlengkapan negara atau organ-organ negara yang termasuk dalam kategori kedua dapat disebut sebagai *auxiliary state organ* (organ negara pembantu). Organ-negara pembantu dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang memiliki karakteristik spesifik yang tidak diselenggarakan oleh organ eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ-organ negara yang termasuk kategori ini antara lain adalah KPU, KOMNAS HAM, LPSK, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Perlindungan Anak (Komnas Anak), Komisi Kejaksaan, Dewan Pendidikan.

Organ-organ negara juga dapat dibedakan dari segi kemampuan mengungkapkan atau menyatakan kehendak negara. Menurut teori ini, jika ditinjau dari segi kemampuan mengungkapkan kehendak negara, organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara dapat dibedakan atas 2 (dua) jenis yaitu (a) organ negara primer dan (b) organ negara sekunder.

Organ negara primer adalah organ negara yang tidak memiliki kemampuan untuk mengungkapkan kemauan atau kehendak negara. Dalam pandangan Georg Jellinek, rakyat adalah organ negara primer. Sebagai organ negara primer, rakyat tidak memiliki kewenangan atau kemampuan untuk menyatakan kehendak negara. Organ negara yang dapat menyatakan atau mengungkapkan kehendak negara adalah organ sekunder. Dalam pandangan Jellinek, raja merupakan organ negara sekunder karena raja memiliki kewenangan untuk mengungkapkan kehendak negara. Dengan teori seperti dikemukakan

di atas, Jellinek bermaksud memberikan legitimasi terhadap kekuasaan raja yang tidak bersumber dari kehendak rakyat seperti dogma yang diajarkan Rosseau. Doktrin Jellinek yang dikemukakan di atas sesuai dengan jalan pikirannya sebagai pendukung Teori (Doktrin) Kedaulatan Negara yang menganggap bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organ negara sekunder adalah MPR, DPR, DPD, DPRD, Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Alasannya, karena masing-masing organ negara tersebut di atas dianggap memiliki kemampuan untuk mengungkapkan kehendak negara sesuai dengan wewenang masing-masing.

1.2. Alat-alat Perlengkapan Negara atau Organ-organ Negara yang Bersumber Secara Tidak Langsung dari Konstitusi

Alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang bersumber secara tidak langsung dari konstitusi (undang-undang dasar) adalah organ-organ negara atau alat-alat perlengkapan negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi. Padmo Wahyono mengemukakan ulasan berkenaan dengan organ negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi atau undang-undang dasar sebagai berikut “Oleh karena itu, sifat hakekatnya (maksudnya sifat hakikat organ negara yang bukan dibentuk oleh konstitusi - - - pen.) dilihat dari segi bahwa ia bertanggung jawab pada organ yang langsung dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung.”⁹⁰¹

Apakah ada contoh organ negara yang termasuk kategori bukan dibentuk secara langsung oleh konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Organ negara seperti itu terdapat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Organ-organ negara yang termasuk

⁹⁰¹Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*

kategori organ negara yang bukan dibentuk oleh UUD 1945 (konstitusi) dapat dibagi atas 2 (dua) macam. *Pertama*, organ negara yang berdasarkan hukum mempunyai tugas tertentu. Sebagai contoh adalah DPRD, KPU, KPPU, KPI, Dewan Buku. *Kedua*, organ-organ negara yang berfungsi untuk melakukan atau menyelenggarakan kepentingan umum. Contoh organ-organ negara yang termasuk kategori ini adalah Komisi Ombudsman, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, KOMNAS HAM, Dewan Pembina Industri Strategis dan lain-lain.

Penggolongan organ-organ negara juga dapat dilakukan dalam hubungan dengan bentuk negara. Jika organ-organ negara digolongkan dari sudut pandang bentuk negara, ada 2 (dua) macam organ negara yaitu (a) organ negara yang langsung dan bersifat rangkap dan (b) organ negara yang langsung dan bersifat tidak rangkap. Organ negara yang langsung dan bersifat rangkap adalah organ negara yang berfungsi secara rangkap. Raja dari suatu negara serikat merupakan organ negara yang bersifat rangkap. Di satu pihak, raja merupakan kepala negara dari negara serikat. Di lain pihak, raja tersebut sekaligus kepala negara dari salah satu negara yang ikut bergabung dengan negara serikat tersebut. Presiden juga merupakan jabatan rangkap karena selain sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Pada dasarnya, semua jabatan *ex officio* adalah jabatan rangkap.

Dalam sistem ketatanegaraan moderen, organ-organ langsung yang bersifat rangkap juga dapat ditemukan dalam berbagai negara. Sebagai contoh, Presiden adalah Kepala Pemerintahan dan sekaligus sebagai Kepala Negara. Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, Gubernur Kepala Daerah Propinsi adalah jabatan rangkap karena sekaligus sebagai aparat pemerintah pusat dan aparat pemerintah daerah. Organ negara

yang langsung dan bersifat tidak rangkap adalah organ negara yang memiliki tugas dan wewenang bersifat tunggal. Sebagai contoh, Parlemen adalah organ negara yang langsung dan bersifat tunggal. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, organ negara MPR, DPR, BPK, KY, MA, MK juga dapat disebut sebagai organ negara yang bersifat tunggal.

2. Pembagian Organ-organ Negara Berdasarkan Fungsi

Alat-alat perlengkapan negara juga dapat dibedakan berdasarkan fungsinya. Dalam hal ini, sebagai contoh yang dapat dikemukakan adalah penggolongan organ-organ negara berdasarkan Doktrin Pemisahan Kekuasaan yang dikemukakan John Locke dan Montesquieu, Van Vollen Hoven dengan Teori Catur Praja, Lemaire dengan Teori Panca Praja, Teori Dwi Praja dari Goodnow, Hans Kelsen dan lain-lain.

Menurut doktrin klasik Trias Politika Montesquieu, ada 3 (tiga) jenis alat-alat perlengkapan negara dengan ruang lingkup kewenangan masing-masing yang berbeda. Ketiga jenis alat perlengkapan negara atau organ negara tersebut adalah (a) organ legislatif, (b) organ eksekutif dan (c) organ judisial. Doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu yang dikemukakan di atas memiliki manfaat teoretis karena berguna untuk kepentingan ilmu pengetahuan ketatanegaraan. Akan tetapi, dari segi praktis hampir tidak memiliki manfaat karena dalam kenyataan tidak satu pun negara mempraktikkan doktrin pemisahan kekuasaan Trias Politika Montesquieu secara murni termasuk Amerika Serikat.

Menurut Van Vollen Hoven, organ-organ negara terdiri atas 4 (empat) macam sesuai dengan fungsi-fungsinya. Menurut Van Vollen Hoven, ada 4 (empat) macam organ negara yaitu (a) organ yang menjalankan fungsi untuk membentuk aturan hukum

(*Regering*), (b) organ negara yang menjalankan fungsi pemerintahan, (c) organ negara yang menjalankan fungsi peradilan dan (d) organ negara yang menjalankan fungsi ketertiban dan keamanan. Pembagian jenis organ-organ negara di atas bertitik tolak dari prinsip bahwa masing-masing fungsi negara dijalankan oleh satu organ negara.

Menurut Doktrin Lemaire, ada 5 (lima) fungsi negara yakni (a) fungsi mengatur, (b) fungsi menjalankan pemerintahan, (c) fungsi menjalankan kesejahteraan, (d) fungsi menjalankan peradilan, (e) fungsi menjalankan ketertiban dan keamanan. Dengan demikian, jika bertitik tolak dari doktrin Lemaire di atas, ada 5 (lima) macam organ negara sesuai dengan fungsi-fungsinya masing-masing.

Dalam praktik ketatanegaraan moderen yang berlaku sekarang, pembagian fungsi organ-organ negara seperti dikemukakan para pakar di atas tentu saja tidak persis sama seperti doktrinnya. Sebagai contoh, kekuasaan legislatif tidak dimonopoli hanya oleh satu alat perlengkapan negara seperti diajarkan Montesquieu. Dalam berbagai konstitusi negara-negara moderen, kekuasaan legislatif dapat berada di tangan berbagai organ negara. Sebagai contoh, pascaamandemen ketiga UUD 1945, kekuasaan legislatif di Indonesia berada di tangan beberapa lembaga negara yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Hal yang sama juga terdapat pada cabang kekuasaan eksekutif. Organ-organ negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif tidak dimonopoli oleh suatu lembaga negara seperti diajarkan doktrin Montesquieu. Dalam sistem ketatanegaraan Perancis, ada 2 (dua) alat perlengkapan negara yang menjalankan kekuasaan eksekutif yakni Presiden dan Kabinet sedangkan di AS dan Indonesia dijalankan oleh organ negara tunggal yaitu Presiden.

Pada cabang kekuasaan judisial juga terjadi perkembangan yang sama. Di Amerika Serikat, segenap kekuasaan judisial berada di tangan satu lembaga negara yaitu Mahkamah Agung (*Supreme Court*). Pola sistem peradilan seperti Amerika disebut dengan istilah *unity of jurisdiction*.⁹⁰²Sebelum ada Mahkamah Konstitusi Indonesia yakni sebelum amandemen ketiga UUD 1945, Indonesia juga menganut sistem peradilan tunggal atau *unity of jurisdiction* seperti Amerika. Akan tetapi, ada sistem peradilan lain yang disebut *duality jurisdiction* karena ada 2 (dua) puncak peradilan. Sebagai contoh, di Perancis terdapat *Conseil d'Etat* sebagai puncak peradilan administrasi semacam Dewan Pertimbangan Agung Indonesia dahulu dengan kewenangan yang cukup luas di bidang administratif maupun peradilan.⁹⁰³Di samping itu, ada *Cour de Cassation* sebagai puncak peradilan untuk lingkungan peradilan umum. Sejak amandemen ketiga UUD 1945, ada 2 (dua) puncak peradilan di Indonesia dengan kompetensi absolut yang berbeda yakni Mahkamah Agung (M.A.) dan Mahkamah Konstitusi (M.K.). Ada juga sistem peradilan lain yang disebut *multi jurisdiction* karena ada beberapa puncak peradilan. Sebagai contoh, di Jerman ada 5 (lima) macam puncak peradilan.⁹⁰⁴

3. Tinjauan tentang Negara dari sudut Pandang Yuridis

Sebagaimana dikemukakan, negara dapat ditinjau dari 2 (dua) macam perspektif yaitu sosiologis dan yuridis. *Pertama*, jika negara ditinjau dari sudut pandang sosiologis, negara dipandang sebagai suatu kesatuan. *Kedua*, jika negara ditinjau dari perspektif

⁹⁰²Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Jakarta, 1986), hlm. 54.

⁹⁰³*Ibid.*, hlm. 1.

⁹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 47-48.

yuridis, negara dipandang dari segi strukturnya. Sesuai dengan kebutuhan sistematika pembahasan topik alat-alat perlengkapan negara dari sudut pandang yuridis, negara harus dipandang dari segi bagian-bagiannya. Bagian terkecil dari organisasi negara adalah jabatan. Jika jabatan ditinjau dari perspektif bagian-bagiannya, menurut Padmo Wahyono ada 4 (empat) hal yang perlu dibicarakan mengenai jabatan, yaitu (a) Bagaimana bentuknya (*inrichtingya*), (b) Bagaimana susunannya atau *samenstellingnya*, (c) Apa yang merupakan tugas/kewajiban, dan (d) Apa wewenang yang dimiliki untuk melaksanakan tugasnya tadi.⁹⁰⁵

3.1. Bentuk Jabatan

Jika ditinjau dari segi bentuk formalnya, jabatan dapat dibedakan atas 2 (dua) macam yaitu (a) jabatan dengan pemangku jabatan yang bersifat individual dan (b) jabatan dengan pemangku jabatan yang terdiri atas beberapa orang. Jabatan dengan pemangku jabatannya satu orang disebut jabatan individual. Contoh jabatan dengan pemangku jabatan individual adalah jabatan Presiden, Raja/Ratu dan *Kanzleer* di Jerman. Jabatan dengan pemangku jabatan yang terdiri atas beberapa orang disebut jabatan kolegal (kolektif). Jabatan yang bersifat kolegal berbentuk dewan. Contoh, Parlemen (Inggris dan Perancis), Kongres (AS), MPR, DPR dan DPD (Indonesia), Kabinet (Inggris). Di tingkat daerah, di Indonesia terdapat DPRD Propinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

3.2. Susunan Jabatan

Bagaimana cara menyusun suatu jabatan? Cara penyusunan jabatan ada berbagai macam. Padmo Wahyono mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) macam cara penyusunan

⁹⁰⁵ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 228.

jabatan.⁹⁰⁶ *Pertama*, menurut kemauan dari orang yang akan menduduki jabatan yang bersangkutan. Cara pembentukan jabatan seperti ini diwujudkan dalam bentuk pemilihan. *Kedua*, menurut syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seseorang yang akan menduduki jabatan. Cara pembentukan jabatan seperti itu diwujudkan dalam bentuk penunjukan seorang pejabat oleh pejabat lain yang umumnya berkedudukan lebih tinggi. Sebagai contoh, Presiden menunjuk seorang menteri untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. *Ketiga*, menurut pewarisan atau berdasarkan turun-temurun. Pembentukan jabatan seperti ini secara umum terjadi dalam bentuk pemerintahan monarki karena raja ditentukan berdasarkan garis keturunan.

Dalam hubungan dengan sistem pengisian jabatan, Maurice Duverger mengemukakan ada 2 (dua) macam teori tentang pengisian jabatan yaitu (a) cara demokratis dan (b) cara otokratis. Cara pengisian jabatan yang melibatkan rakyat seperti pemilihan umum disebut cara demokratis. Cara pengisian jabatan yang ditentukan oleh seseorang atau sekelompok orang disebut cara otokratis. Salah satu bentuk pembentukan (pengisian) jabatan yang bersifat demokratis adalah pemilihan umum. Untuk contoh bentuk cara pembentukan (pengisian) jabatan yang bersifat otokratis adalah pengangkatan, penunjukan, kudeta dan lain-lain.

3.3. Tugas Jabatan

Apayang menjadi tugas-tugas jabatan? Untuk menentukan tugas-tugas jabatan, ada 2 (dua) macam hal yang harus diperhatikan yaitu (1) berkenaan dengan bidang hukum yang merupakan ruang lingkup tugas-tugas jabatan dan (2) berkenaan dengan kompetensi dari jabatan supaya dapat melaksanakan tugas-tugasnya.

⁹⁰⁶Padmo Wahyono, *Ilmu Negara, op. cit.*, hlm. 228.

Unsur pertama yang berkaitan dengan tugas-tugas jabatan adalah mengenai wilayah hukum tugas jabatan. Suatu jabatan selalu memiliki bidang hukum tertentu yang merupakan ruang lingkup pekerjaan atau tugas yang harus dilaksanakan oleh suatu jabatan. Dalam hubungan dengan bidang hukum yang merupakan ruang lingkup tugas suatu jabatan, ada beberapa hal yang terkait yaitu (a) waktu, (b) orang dan (c) wilayah.

Dalam hal yang berkaitan dengan masalah waktu, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Sejak kapan suatu jabatan atau alat-alat perlengkapan mulai melaksanakan tugasnya? Masalah orang (subjek) berkenaan dengan pertanyaan sebagai berikut. Siapa saja yang termasuk atau berada dalam ruang lingkup tugas-tugas suatu jabatan? Masalah wilayah tugas jabatan berkenaan dengan pertanyaan sebagai berikut. Apakah wilayah tugas suatu jabatan mencakup ruang lingkup sebagian tertentu saja atau keseluruhan?

Unsur kedua yang berkenaan dengan tugas jabatan adalah kompetensi suatu jabatan. Kompetensi jabatan berkenaan dengan kewajiban-kewajiban atau hal-hal tertentu yang harus dilaksanakan oleh jabatan. Kompetensi jabatan dapat dibedakan atas berbagai macam kategori. Sebagai contoh, kompetensi jabatan peradilan dibedakan atas (a) kompetensi absolut yang berkenaan dengan kompetensi materi yang dicakup oleh tugas-tugas lembaga peradilan dan (b) kompetensi relatif yakni berkenaan dengan wilayah kerja administratif lembaga peradilan. Contoh lain, BPK berwenang hanya memeriksa pemakaian uang negara oleh Pemerintah. Jadi, kompetensi (kewenangan) BPK sudah ditentukan secara limitatif dalam undang-undang. Di samping itu, juga perlu diketahui mengenai tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh suatu jabatan.

3.4. Wewenang Jabatan

Apayang menjadi ruang lingkup kewenangan suatu jabatan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut lebih dahulu harus dipahami pengertian wewenang. Wewenang adalahkekuasaan yang berdasarkan peraturanperundang-undangan.Wewenang jabatan selalu berkaitan dengan tugas-tugas jabatan. Kewenangan diberikan kepada suatu jabatan supaya jabatan yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas-tugasnya. Tugas-tugas jabatan ditentukan berdasarkan tujuan negara sebagai cita-cita bangsa yang hendak direalisasikan dalam kenyataan. Dengan demikian, tujuan negara, tugas-tugas jabatan dan wewenang jabatan satu sama lain saling berkaitan.

Apa kriteria untuk menentukan atau menetapkan kewenangan jabatan? Ada banyak pendapat tentang patokan untuk menentukan atau menetapkan kewenangan jabatan.Salah satu pandangan menyatakan bahwa ruang lingkup wewenang jabatan ditentukan oleh ruang lingkup fungsi jabatan. Sebagai contoh, apa yang menjadi wewenang DPR? Menurut teori, secara umum dikatakan bahwa Parlemen termasuk DPR memiliki wewenang atau hak sesuai dengan fungsinya yakni hak inisiatif, hak amandemen, hak budget dan hak pengawasan karena fungsi DPR berkenaan dengan ketiga hal tersebut.

BAB XII

MASALAH TATA HUKUM SUATU NEGARA SEBAGAI ORGANISASI KEKUASAAN

A. Tentang Konstitusi

Dalam membahas masalah tata hukum sebagai salah satu pokok bahasan Ilmu Negara, metode pendekatan yang dipergunakan adalah metode pendekatan yuridis. Metode pendekatan yuridis adalah metode pendekatan yang bertitik tolak dari konsep-konsep yuridis atau konsep-konsep hukum untuk menjelaskan keberadaan negara dan aspek-aspek negara. Selain metode yuridis, dalam Ilmu Negara, ada berbagaimacam metode analisis yang dipergunakan para pakar untuk memahamisifat dan hakikat negara sejak zamandahulu sampai sekarang seperti metode teokratis, filosofis atau sosiologis.⁹⁰⁷

Metode pendekatan yuridis yang bertujuan untuk menjelaskan sifat hakikat negara dan berbagai aspek mengenai negara seperti dikemukakan di atas tidak bersifat statis melainkan selalu berkembang. Oleh karena itu, dalam metode pendekatan yuridis ada berbagai macam konsep-konsep yuridis yang dipakai dalam menjelaskan negara dan berbagai aspeknya. Ada yang bertitik tolak dari konsep status hukum (seperti konsep *patriakhal*), hak milik (konsep *patrimonium*) dan perjanjian (konsep kontrak).

Dalam perkembangan terakhir lahir metode pendekatan yuridis yang lain seperti diajarkan oleh Hans Kelsen yang terkenal dengan nama Teori Hukum Murni (*The Pure Theory of Law*). Sesuai dengan teori Hukum Murni tersebut, menurut Hans Kelsen, negara

⁹⁰⁷Metode-metode pendekatan yang disebut di atas yang bertujuan untuk menjelaskan sifat dan hakikat negara secara panjang lebar dan lebih jelas sudah dibicarakan dalam uraian tentang Teori Dasar Pembentukan Adanya Negara. Selain itu, ada juga metode yuridis yang diajarkan oleh Hans Kelsen dalam Ajaran Teori Hukum Murni.

adalah personifikasi dari suatu tata hukum atau suatu himpunan tata hukum berdasarkan suatu sistem tertentu.⁹⁰⁸

Konsep kontrak sosial (perjanjian sosial) adalah salah satu konsep yuridis klasik yang dipergunakan para ahli filsafat aliran hukum kodrat (hukum alam) sekitar abad ke-18 dan ke-19 untuk menjelaskan asal-mula, sifat dan hakikat negara. Thomas Hobbes, John Locke dan Rosseau adalah ahli-ahli filsafat dan kenegaraan yang bertitik tolak dari konsep hukum kontrak sosial atau perjanjian sosial untuk menjelaskan berbagai hal tentang negara seperti proses pembentukan negara, kedudukan penguasa dan rakyat serta fungsi pemerintah (penguasa) dan sebagainya. Sebagai contoh, menurut ajaran Hobbes, Locke dan Rosseau yang bertitik tolak dari konsep hukum perjanjian sosial atau kontrak sosial, negara adalah suatu status yuridis (status hukum) dari masyarakat. Status yuridis itu (negara) yang diciptakan oleh individu-individu melalui suatu perjanjian. Dengan perkataan lain, negara adalah produk dari tindakan hukum (perbuatan hukum) yang dilakukan oleh individu-individu melalui suatu perjanjian sosial atau kontrak sosial. Dengan demikian, menurut pandangan teori perjanjian sosial atau kontrak sosial seperti diajarkan oleh Thomas Hobbes, John Locke dan J.J. Rosseau, negara adalah produk dari suatu perbuatan hukum bersama (*gesam-akt*).

Perjanjian masyarakat adalah kata kunci untuk memahami ajaran para penganjur teori perjanjian masyarakat atau kontrak sosial yang beraliran hukum kodrat (hukum alam) seperti Thomas Hobbes, John Locke dan Rosseau. Perjanjian masyarakat adalah konsep yang berkonsekuensi terhadap berbagai aspek negara seperti kelahiran negara yang sudah dikemukakan di atas. Konsep yuridis perjanjian masyarakat juga mengandung

⁹⁰⁸Hans Kelsen, *General Theory of Law State* (California, 1961), hlm. 181.

konsekuensi logis terhadap fungsi negara, kewenangan pemerintah dan tugas-tugas pemerintah (penguasa). Jika kelahiran negara merupakan konsekuensi logis dari suatu perjanjian yang dilakukan oleh individu-individu berarti fungsi negara adalah melindungi hak dan kepentingan individu-individu yang mendirikan negara. Jika negara berfungsi melindungi hak dan kepentingan individu-individu yang mendirikan negara berarti kewenangan pemerintah (penguasa) merupakan kewenangan yang terbatas karena penguasa harus menghormati hak-hak individu yang mendirikan negara. Konsekuensi konsep perjanjian masyarakat terhadap berbagai aspek negara masih dapat dibahas lebih lanjut. Akan tetapi, pada kesempatan ini, hal itu tidak dibicarakan karena maksud dan tujuan pembahasan topik pada bab ini tidak menuju ke arah pembahasan mengenai hal tersebut.

Analisis hukum dengan metode pendekatan yang bertitik tolak dari konsep yuridis kontrak sosial atau perjanjian sosial seperti dikemukakan Hobbes, Locke dan Rousseau di atas angatterkenalsampai sekarang, Akan tetapi, tidak semua orang dapat menerima dan mengikuti metode analisis yuridis Hobbes, Locke dan Rousseau karena doktrin perjanjian masyarakat atau kontrak sosial dianggap sebagai mitos (fiksi) yang metafisis sehingga tidak layak dipandang sebagai ilmu pengetahuan. Georg Jellinek adalah salah seorang sarjana yang tidak puas dengan metode pendekatan yuridis seperti yang dilakukan oleh Hobbes, Locke dan Rousseau dalam menjelaskan proses kelahiran negara. Oleh karena itu, Jellinek memakai metode pendekatan yang lebih luas yakni metode pendekatan sosiologis dan yuridis sekaligus yang lazim dikenal dengan *Teori Dua Sisi* sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian lain. Buku ini juga mengikuti metode pendekatan *Dua Sisi* yang

diajarkan Georg Jellinek meskipun berbagai metode pendekatan lain juga dipakai untuk melengkapi kedua metode pendekatan tersebut.

Metodependekatanyuridis juga dipakai dalam membicarakan masalah tata hukumnegara sebagai organisasi kekuasaan yang menjadi pokok pembicaraan pada bab ini. Dalam membahas masalah tata hukum dari perspektif yuridis, negara dipandang sebagai suatukorporasi (badanhukum). Sebagai korporasi (badan hukum) adalah subjek hukum. Wujudkonkrit negara sebagaisuatukorporasi dalam kenyataan adalah suatu organisasi seperti sudah dikemukakanoleh Logemannpadabagianterdahulu. Sebagai suatu organisasi kekuasaan, sudah barang tentu, negaramemiliki struktur yang disebut struktur negara seperti halnya badan hukum perseroan terbatas.

Dalamnegara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang dari perspektif hukum adalah subjek hukum, ada 2 (dua) macam strukturyaitusuprastruktur dan infrastruktur. Kedua unsur struktural negara berkaitan erat. Masing-masing unsur struktural negara terdiri atas berbagai elemen yang satu sama lain berkaitan. Elemen-elemen supra struktur organisasi negara yakni organ-organ negara beserta dengan tugas dan wewenangnya berkaitan dengan masalah tata hukum. Akan tetapi, secara keseluruhan, segenap elemen kedua unsur struktural organisasi negara perlu diatur dengan bersandakan hukum atau undang-undang supaya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dapat berlangsung dengan teratur dan tertib.

Ketertibandan keamanan adalah prasyarat mutlak bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena tanpa ketertiban upaya untuk mewujudkan tujuan negara

sebagai tujuan bersama bangsa mustahil dapat diselenggarakan.⁹⁰⁹ Jika tidak ada ketertiban dan keamanan, tujuan negara mustahil dapat dicapai karena pemerintah tidak memiliki waktu untuk mengurus dan menyelenggarakan negara demi mencapai tujuan negara. Ketertiban lahir dari keteraturan sedangkan keteraturan dapat diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan bersanakan peraturan (hukum dan undang-undang). Dengan demikian, kehadiran peraturan (hukum dan undang-undang) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) agar upaya mencapai tujuan negara dapat diselenggarakan secara tertib dan aman. Dalam konteks negara moderen, ketertiban, keamanan dan keteraturan dapat diselenggarakan hanya dengan bersanakan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan semata-mata.

Keberadaan dan kehadiran hukum dan atau undang-undang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berfungsi untuk mengatur dan mengarahkan segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Segenap aspek tersebut perlu diatur supaya dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dapat berlangsung secara tertib dan teratur sehingga negara dapat berjalan menuju satu arah dan tujuan yakni tujuan negara sebagai cita-cita bersama pendiri negara yakni bangsa. Segenap peraturan yakni hukum dan undang-undang merupakan tatanan yang sistematis, tertib dan teratur. Kaidah-kaidah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagai tatanan yang tertib, teratur dan sistematis dalam kesatuan dan keutuhannya disebut tata hukum dalam arti yang sangat luas.⁹¹⁰ Dalam arti sempit, tata

⁹⁰⁹ Bandingkan dengan pandangan Boediono Kusumohamijoyo, *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum* (Jakarta, 1999), hlm. 122.

hukum adalah tatanan hukum positif (*ius constitutum*) yang ditetapkan negara (penguasa) yang berlaku pada saat ini di tempat ini.

Tata hukum (tatanan hukum) positif yang berlaku dalam suatu negara pada saat ini dan di tempat ini tersusun secara berlapis-lapis atau bertingkat-tingkat. Oleh karena itu, dalam tata hukum positif tiap negara selalu terdapat hierarki peraturan hukum konkrit.⁹¹¹ Ada peraturan hukum konkrit yang berkedudukan tertinggi, ada yang lebih rendah dan ada yang paling rendah.⁹¹² Dalam hierarki peraturan hukum konkrit berlaku asas hierarki dengan tujuan supaya peraturan hukum konkrit itu tertib karena jika tidak ada asas hierarki selalu ada kemungkinan terjadi pertentangan di antara peraturan hukum konkrit. Menurut asas hierarki, peraturan hukum konkrit yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh menyimpang dan atau bertentangan dengan peraturan hukum konkrit yang lebih tinggi.⁹¹³

Dalam kehidupan nyata, peraturan-peraturan hukum konkrit yang tertulis dan bertingkat-tingkat sebagaimana dikemukakan di atas hidup berdampingan dengan berbagai kaidah-kaidah sosial lain seperti kaidah adat-istiadat, kebiasaan, kaidah sopan-santun dan lain-lain.⁹¹⁴ Kaidah-kaidah sosial yang disebut di atas secara bersama-sama

⁹¹⁰R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta, 1996), hlm. 5.

⁹¹¹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta, 1998), hlm.25 dan seterusnya.

⁹¹²*Ibid.*, pada hlm 27 dan seterusnya.

⁹¹³Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan* (Bandung, 1988), hlm. 47.

⁹¹⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Bekal Pengantar* (Yogyakarta, 1991), hlm. 5 dan seterusnya.

memberikan panduan dan tuntunan kepada setiap anggota masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan fungsi masing-masing.

Ada bagian tertentu dari peraturan-peraturan hukum konkrit yang memilik kedudukan khusus dalam tata hukum positif karena memiliki fungsi yang berbeda dari peraturan hukum konkrit yang lain. Peraturan-peraturan hukum konkrit tersebut memiliki fungsi yang bersifat khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kaidah-kaidah hukum (peraturan-peraturan hukum konkrit) yang dimaksud secara khusus berfungsi mengatur organisasi negara, hak dan kewajiban warga negara. Norma-norma hukum yang dimaksud secara umum disebut konstitusi (*constitution*) atau undang-undang dasar.

Istilah konstitusi bukan istilah yang mudah dipahami sehingga pengertian konstitusi tidak dapat dijelaskan dengan uraian singkat dan sederhana. Para sarjana mengemukakan pendapat yang berbeda-beda tentang konstitusi karena bertitik tolak dari sudut pandang yang berbeda-beda dan sesuai dengan maksud serta tujuan masing-masing. Perbedaan-perbedaan itu membuat belum ada kesepakatan mengenai makna istilah konstitusi yang baku sampai sekarang. Bahkan, istilah konstitusi sering dipahami dan dipergunakan secara tidak tepat. Sebagai contoh, undang-undang dasar disebut konstitusi tertulis. Undang-undang dasar tidak tepat disebut konstitusi tertulis. Undang-undang dasar hanya merupakan bagian tertentu dari konstitusi yakni bagian yang tertulis. Di lain pihak, ada istilah konstitusi tidak tertulis. Istilah konstitusi tidak tertulis pun merupakan istilah yang tidak tepat karena pengertian konstitusi mencakup kaidah-kaidah hukum tidak tertulis dan yang tertulis.

Dalam setiap negara selalu ada bagian konstitusi yang tertulis dan yang tidak tertulis. Namun, jika dikatakan ada konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis, pengertian seperti itu merupakan pengertian yang tidak tepat karena tidak satu negara pun yang memiliki konstitusi yang sepenuhnya tertulis atau sepenuhnya tidak tertulis. Oleh karena itu, pemakaian istilah konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis dapat menimbulkan kekeliruan dan menyesatkan para pemula yang baru belajar konstitusi. Untuk dapat lebih memahami pengertian konstitusi perlu dibicarakan lebih lanjut berbagai macam pendapat atau definisi tentang konstitusi seperti dikemukakan oleh beberapa pakar yang diuraikan di bawah.

Apa yang dimaksud dengan konstitusi? Sebagaimana dikemukakan, ada berbagai pendapat mengenai pengertian konstitusi. Daniel E. Hall dengan mengutip *Ballentine's Legal Dictionary* mengemukakan definisi konstitusi sebagai “. . . the system of fundamental principles by which a nation . . . is governed.”⁹¹⁵ (“. . . suatu sistem asas-asas fundamental yang mengatur suatu bangsa.”) Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan asas-asas fundamental oleh penulis di atas? Dari definisi di atas, pengertian konstitusi masih belum jelas karena pengertian *asas-asas fundamental* yang berfungsi mengatur suatu bangsa dalam pendapat di atas juga belum jelas. Oleh karena itu, untuk lebih memperjelas pengertian konstitusi masih perlu dibicarakan beberapa definisi lain supaya dari berbagai definisi dapat diperoleh pemahaman pengertian konstitusi yang lebih tepat.

Sarjana lain yakni Brian Thompson mengemukakan definisi konstitusi yang sangat sederhana sebagai berikut “. . . a constitution is document which contains the rules for the

⁹¹⁵ Daniel E. Hall, *American Constitutional Law, Text and Cases* (New York, 1997), hlm. 1.

operation of an organization.”)⁹¹⁶ (“... konstitusi adalah dokumen yang berisi peraturan untuk mengatur penyelenggaraan suatu organisasi.”) Namun, apa yang dimaksud dengan dokumen yang berisi peraturan-peraturan yang mengatur organisasi seperti dikemukakan di atas?

Pengertian konstitusi sebagai dokumen yang berisi peraturan untuk mengatur suatu organisasi seperti dikemukakan Brian Thompson di atas dapat berbentuk piagam seperti piagam pengakuan hak-hak asasi, naskah perjanjian atau pun naskah undang-undang dasar atau undang-undang. Oleh karena itu, definisi Brian Thompson di atas masih belum dapat menggambarkan pengertian dan sifat hakikat konstitusi secara tepat dan memadai. Dalam definisi di atas, pengertian konstitusi masih sama-samar. Dengan demikian, kedua definisi konstitusi yang dikemukakan di atas masih belum dapat menggambarkan pengertian maupun sifat hakikat konstitusi dan hal-hal yang diatur dalam konstitusi (fungsi konstitusi). Dengan perkataan lain, definisi konstitusi yang dikemukakan di atas belum dapat memberikan gambaran yang lengkap mengenai konstitusi. Oleh karena itu, perlu dikutip beberapa pendapat pakar lain berkenaan dengan pengertian konstitusi.

Dalam pokok bahasan tentang konstitusi, ada 2 (dua) macam pengertian konstitusi yang lazim dikenal oleh para sarjana. Dalam hubungan ini, K. C. Wheare misalnya mengemukakan komentar sebagai berikut “The word constitution is commonly used in at least two sense in ordinary discussion of political affair.”⁹¹⁷ (“Istilah konstitusi sekurang-kurangnya dipakai dalam dua macam pengertian dalam perbincangan masalah-masalah

⁹¹⁶Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (London, 1997), hlm. 3.

⁹¹⁷ K. C. Wheare, *Modern Constitutions* (New York, 1966), hlm. 1.

politik.”)Kedua macam pengertian konstitusi yang dimaksud K.C. Wheare adalah (a) konstitusi dalam arti luas dan (b) konstitusi dalam arti sempit.Penulis lain yakni Elly Chaidir juga mengemukakan bahwa konstitusi memiliki 2 (dua) macam pengertian yakni (a) konstitusi dalam arti sempit dan (b) dalam arti luas.⁹¹⁸

Dalam arti luas, konstitusi merupakan kaidah-kaidah hukum dan kaidah sosial lain yang mengatur atau menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam garis besar, kaidah-kaidah konstitusional tentang kehidupan bernegara tersebut meliputi kaidah (a) yang bersifat hukum seperti undang-undang dasar dan undang-undang maupun (b) kaidah-kaidah non-hukum seperti kebiasaan, adat-adat istiadat, aturan-aturan bertingkah laku menurut kepatutan moral dan sebagainya. Dalam pengertian yang sama, Bolingbroke misalnya mengemukakan pengertian konstitusi dalam arti luas sebagai berikut:

“By constitution, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of law, institution and customs, derived from certain fixed principles of reason . . . that compose the general system, according to which the community had agreed to be governed.”⁹¹⁹ (“Ketika berbicara dengan kepastian dan ketepatan, konstitusi kita maksudkan sebagai lembaga hukum, institusi dan kebiasaan yang berasal dari asas-asas penalaran tertentu yang mengatur sistem yang berlaku umum yang berdasarkan sistem umum itu masyarakat setuju untuk diatur.”)

Dalam definisi di atas, pengertian konstitusi mencakup aspek yang sangat luas karena meliputi lembaga-lembaga atau norma-norma hukum, kebiasaan dan kaidah-kaidah berperilaku yang wajar menurut akal sehat. Dalam redaksi kalimat yang berbeda meskipun dengan tujuan untuk menggambarkan pengertian yang sama, K. C. Wheare mengemukakan pendapat mengenai pengertian konstitusi dalam arti luas sebagai

⁹¹⁸Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi* (Yogyakarta, 2007), hlm. 21.

⁹¹⁹ K. C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 2.

berikut“First of all, it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government.”⁹²⁰(“Pertama-tama, istilah konstitusi dipergunakan untuk menggambarkan sistem pemerintahan suatu negara yakni himpunan peraturan yang menetapkan dan mengatur atau menata pemerintahan.”)

Penulis lain, Eric Barent dengan cara yang berbedajuga mengemukakan pendapat tentang pengertian konstitusi dalam arti luas. Eric Barent mengemukakan sebagaiberikut:

“So the second, broader meaning of the term is that it refers to the collection of legal and non-legal rules which compose the system of government, for examples, the rules outlining the powers of ministers and Parliament and regulating the relationship between them.”⁹²¹(Jadi, yang kedua, arti yang lebihluas mengenai istilahkonstitusi yakni menunjukpadahimpunanperaturan hukumdanperaturan non-hukum yang misalnyamengatur sistem pemerintahan, menggariskankekuasaanmenteri-menteridanParlemendanmengaturhubungan di antaralembaga-lembaga negara tersebut.”)

Jika berpedoman pada berbagai definisi atau pengertian konstitusi dalam arti luas seperti dikemukakan para pakar di atas dapat dipahami bahwa pengertian konstitusi dalam arti luas tidak hanya berkaitan dengan peraturan-peraturan hukum seperti undang-undang dasar dan undang-undang. Pengertian konstitusi dalam arti luas mencakup norma-norma atau kaidah-kaidah sosial yang lain seperti kebiasaan, adat-istiadat, norma-noma kepatutan, asas-asas penalaran (ratio) dan sebagainya sepanjang berkenaan dengan atau merupakan pedoman yang mengatur kehidupan bernegara.

Dalamarti sempit, konstitusi merupakan seperangkatnorma-normahukum yang bersifat dasar yang mengaturkehidupanberbangsadanbernegara. Norma-norma atau kaidah-kaidah hukum dasar tersebut dituangkan dalam suatu atau beberapa dokumen

⁹²⁰*Ibid.*, hlm. 1.

⁹²¹*Ibid.*, hlm. 2.

tertulis yang berkaitan. Dalam konteks pengertian konstitusi dalam arti sempit, K. C.

Wheare mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“In almost every country in the world except Britain, however, the word constitution is used in a narrow sense. It is used to describe not the whole collection of rules, legal and non-legal, but rather a selection of them which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents.”⁹²² (“Namun, dalam hampir setiap negara kecuali Inggris, istilah konstitusi dipergunakan dalam arti yang lebih sempit. Istilah konstitusi dipergunakan bukan untuk menggambarkan segenap peraturan, hukum maupun nonhukum, melainkan suatu himpunan peraturan yang biasanya telah dituangkan dalam satu atau beberapa dokumen yang berkaitan.”)

Eric Barent mengemukakan pengertian konstitusi dalam arti sempit sebagai berikut

“In the first, the constitution of a state is the written document or text which outlines the power of its parliament, government, courts, and other important national institution.”⁹²³ (“Pada tahap pertama, konstitusi suatu negara adalah dokumen atau teks tertulis yang menggariskan kekuasaan parlemen, pemerintah, pengadilan dan institusi nasional yang penting.”) Namun, apa yang dimaksud dengan dokumen tertulis dalam definisi di atas?

Dokumen tertulis atau *written document* yang dikemukakan Eric Barent di atas mungkin saja berbentuk piagam tentang hak-hak warga negara seperti *Magna Charta* di Inggris atau dokumen undang-undang dasar seperti di Amerika atau dokumen undang-undang. Dengan demikian, pengertian konstitusi dalam arti sempit dapat mengandung arti sebagai ketentuan-ketentuan hukum tertulis yang tertuang dalam undang-undang dasar dan undang-undang yang biasanya terhimpun dalam satu dokumen atau beberapa dokumen terkait. Pengertian konstitusi yang sempit seperti dikemukakan di atas sering

⁹²²*Ibid.*

⁹²³Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law* (New York, 1998), hlm. 1.

disebut konstitusi tertulis meskipun pengertian konstitusi seperti itu tidak tepat sebagaimana dikemukakan di atas.

Apa materi-muatan yang lazim dicantumkan dalam konstitusi? Ada berbagai macam metode pendekatan yang dapat dipakai untuk mengetahui materi-muatan yang lazim dicantumkan dalam konstitusi yaitu metode perbandingan, metode sejarah dan sebagainya. Salah satu metode pendekatan yang juga dapat dipergunakan adalah metode pendekatan doktriner. Metode pendekatan doktriner bertitik tolak dari pengertian harfiah istilah (terminologi) konstitusi menurut pendapat para pakar. Dari definisi konstitusi para pakar dapat diketahui berbagai hal mengenai materi-muatan konstitusi. Oleh karena itu, untuk mengetahui materi-muatan konstitusi, beberapa pendapat pakar tentang konstitusi dikemukakan dalam uraian berikut.

Dalam pandangan Padmo Wahyono, materi-muatan konstitusi mengatur berbagai hal mendasar mengenai organisasi negara dan kehidupan bernegara meskipun hal-hal tersebut berbeda bagi tiap bangsa. Padmo Wahyono mengemukakan bahwa beberapa hal mendasar yang lazim dituangkan dalam konstitusi adalah sebagai berikut:

- a. Hal-hal yang dianggap fundamental dalam berorganisasi seperti misalnya kepala negara, warganegara, perwakilan, kewenangan negara dan sebagainya,
- b. Hal-hal yang dianggap penting dalam hidup berkelompok oleh suatu bangsa, sekalipun oleh bangsa lain tidak dianggap demikian, misalnya soal pekerjaan yang layak di dalam UUD 1945, soal pendidikan nasional dan sebagainya,
- c. Hal-hal yang dicita-citakan, sekalipun hal itu seolah-olah sulit untuk dicapai karena idealistik (*Ideal begriff der Verfassung*). Aspek ini berperan sebagai dayapemersatu, menstabilkan arah, gerak negara dan pemberi dinamika gerak kenegaraan.”⁹²⁴

⁹²⁴Padmo Wahyono, ‘Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan’ dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *op. cit.*, hlm. 122.

Jika bertitik tolak dari pendapat di atas, menurut pandangan Padmo Wahyono, konstitusi bukan hanya merupakan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang mengatur hal-hal fundamental mengenai negara seperti organ-organ negara, kepala negara, hak-hak warga negara dan sebagainya. Akan tetapi, konstitusi juga mengatur hal-hal ideal atau hal-hal yang hendak direalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan bangsa) dan sebagainya. Namun, Padmo Wahyono sekaligus juga mengakui bahwa hal-hal ideal seperti keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat (kesejahteraan bangsa) yang diatur atau dituangkan dalam konstitusi sulit direalisasikan dalam kehidupan nyata.

Dalam redaksi kata-kata yang berbeda tetapi dengan maksud yang sama, Bagir Manan dan Kuntana Magnar juga mengemukakan pandangan tentang materi-muatan konstitusi seperti dikemukakan Padmo Wahyono di atas. Menurut kedua penulis tersebut, konstitusi juga mengatur hal-hal prinsip mengenai negara dan kehidupan bernegara. Dalam hubungan dengan materi-muatan konstitusi, Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengemukakan bahwa materi-muatan konstitusi mengatur 4 (empat) hal penting bagi kehidupan bernegara yakni:

- a. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara,
- b. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara,
- c. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara dan
- d. Hal-hal yang menyangkut identitas negara seperti bendera dan bahasa nasional.⁹²⁵

⁹²⁵Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung, 1997), hlm. 45.

Ahli ketatanegaraan yang lain yakni Sri Soemantri juga mengemukakan pendapat yang kurang lebih samadengan beberapa pakar yang dikemukakan di atas mengenai materi-muatan konstitusi. Menurut Sri Soemantri, konstitusi mengandung materi-muatan yang berkenaan dengan hal-hal mendasar mengenai negara yakni sebagai berikut:

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara,
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar,
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁹²⁶

Jika berpedoman pada pendapat beberapa pakar yang dikemukakan di atas, suatu kesimpulan dapat ditarik yaitu bahwa pada dasarnya konstitusi yang terdiri atas norma-norma hukum dan norma-norma sosial seperti kebiasaan, konvensi, adat-istiadat mengatur hal-hal yang prinsip atau yang penting bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal-hal lain yang berkenaan dengan negara dan penyelenggaraan negara yang dianggap tidak bersifat fundamental seperti pemilihan umum, partai politik, tugas dan wewenang organ-organ negara yang lain seperti kepolisian, kejaksaan dan sebagainya tidak perlu diatur dalam konstitusi tetapi cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Jika bertitik tolak dari uraian tentang pengertian dan materi-muatan konstitusi yang dikemukakan di atas, pertanyaan berikutnya yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apa fungsi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara? Untuk menjawab pertanyaan tentang fungsi konstitusi tersebut, metode pendekatan doktriner yang bertumpu pada pengertian harfiah istilah

⁹²⁶Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung, 1984), hlm. 45.

konstitusi menurut pandangan para pakar kembali dapat dipergunakan seperti pada bagian terdahulu.

Ada berbagai macam pendapat para pakar tentang fungsi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam beberapa hal yang tidak bersifat hal-hal yang prinsip, para pakar berbeda pendapat mengenai fungsi konstitusi. Akan tetapi, secara umum para pakar sepakat bahwa fungsi utama konstitusi adalah membatasi kekuasaan negara (penguasa atau pemerintah). Pembatasan kekuasaan perlu dilakukan oleh konstitusi berdasarkan 2 (dua) macam alasan atau tujuan sebagai berikut. *Pertama*, untuk mencegah penguasa melakukan perbuatan yang sewenang-wenang. *Kedua*, untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak rakyat (warga negara).

Secara lazim, pembatasan kekuasaan dapat dilakukan oleh konstitusi dengan 2 (dua) macam cara yakni sebagai berikut. *Pertama*, konstitusi menetapkan batas-batas ruang lingkup wewenang dan tugas organ-organ negara. Jika batas-batas kewenangan sudah ditetapkan, organ-organ negara dapat bertindak hanya dalam batas-batas kewenangannya saja. Tindakan organ negara di luar kewenangannya mengandung pengertian sebagai tindakan tanpa kewenangan atau tindakan yang sewenang-wenang. *Kedua*, konstitusi mengatur dan menetapkan secara tegas hak-hak warga negara (rakyat). Jika hak-hak warga negara secara tegas diatur dalam konstitusi, pemerintah atau penguasa diharapkan dapat menghormati dan tidak melanggar hak-hak warga negara tersebut. Namun, harus diakui bahwa dalam kenyataan, harapan demikian seringkali tidak dapat diwujudkan.

Dalam bentuk yang sangat sederhana dan dalam kalimat yang singkat, K.C. Wheare mengemukakan pendapat mengenai fungsi konstitusi sebagai berikut “. . . its

function is to regulate institution, to govern agovernment.”⁹²⁷ (“ . . . fungsi konstitusi adalah mengatur lembaga-lembaga, menata pemerintah.”) Penulis lain yakni Sheperd L. Witman dan John J. Wuest mengemukakan pendapat sebagai berikut “It major function is to establish fundamental principles for the organization and conduct of government.”⁹²⁸ (“Fungsi utama konstitusi adalah menetapkan asas-asas fundamental bagi organisasi dan menuntun pemerintah.”)

Sarjana lain yakni Astim Riyanto juga mengemukakan bahwa fungsi konstitusi adalah membatasi kekuasaan. Secara lebih lengkap, Astim Riyanto mengemukakan ulasan sebagai berikut “Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi di antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif.”⁹²⁹

Panorama doktrin tentang fungsi konstitusi seperti dikemukakan beberapa pakar di atas menunjukkan bahwa fungsi konstitusi yang utama adalah membatasi kekuasaan. Akan tetapi, cara konstitusi membatasi kekuasaan tidaklah selalu sama. Demikian pula dengan hak-hak warga negara yang diatur dalam konstitusi juga berbeda pada tiap negara. Semakin sempit kekuasaan yang diberikan konstitusi kepada penguasa semakin besar perlindungan terhadap hak-hak warga negara yang diberikan oleh konstitusi tersebut. Secara terbalik hal yang sama sudah barang tentu pada dasarnya juga berlaku..

⁹²⁷ K. C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 56.

⁹²⁸ Sheperd L. Witman dan John J. Wuest, *Visual Outline of Comparative Government* (New Jersey, 1963), hlm. 5.

⁹²⁹ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi* (Bandung, 2000), hlm. 345.

B. Tentang Fungsi-fungsi Negara

Apa saja fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh negara untuk mencapai tujuan negara sebagai tujuan bersama bangsa? Dalam konteks pembicaraan tentang fungsi negara, ada 2 (dua) macam metode pendekatan yang dapat ditempuh. *Pertama*, fungsi-fungsi negara dibicarakan 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.⁹³⁰ Akan tetapi, tujuan negara ditentukan oleh pandangan 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 seperti sudah dikemukakan di atas. Hubungan erat di antara ketiga hal tersebut dapat disimpulkan dari pandangan para pakar tentang negara dan hukum baik pandangan yang berasal dari zaman klasik seperti Plato dan Aristoteles maupun ahli kenegaraan zaman moderen seperti Thomas Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau dan lain-lain.

Plato misalnya mengemukakan bahwa negara pada hakikatnya adalah suatu keluarga. Plato mengemukakan “. . . you are all brothers in the city.”⁹³¹ (“. . . di dalam

⁹³⁰Soehino, *op. cit.*, hlm. 147.

negara kamu semua bersaudara.”) Sesuai dengan pernyataan yang dikemukakan di atas, bagi Plato, negara adalah suatu keluarga. Bagi Plato, keluarga adalah suatu komunitas etis dan bukan organisasi kekuasaan seperti dikemukakan pakar lain yang sudah disinggung pada bagian terdahulu. Jika negara dianggap sebagai keluargayakni suatu komunitas etis, pandangan demikian tentu saja berpengaruh terhadap berbagai hal tentang negara seperti tujuan negara, wewenang penguasa, hak-hak rakyat, hubungan penguasa dengan rakyat, hubungan sesama rakyat dan sebagainya. Sesuai dengan pandangan di atas, menurut Plato, negara sebagai suatu keluarga bertujuan untuk menyelenggarakan kesenangan dan kebahagiaan bagi segenap warganya. Hal itu tercermin dari pernyataan Plato mengenai tujuan negara. Plato mengemukakan pendapat mengenai tujuan negara sebagai berikut “. . . tujuan kita menegakkan negara bukanlah ketidakseimbangan kebahagiaan kelas tertentu melainkan demi kebahagiaan buat semua.”⁹³²

Bagaimana negara merealisasikan tujuan hidup bernegara sebagaimana dikemukakan di atas? Menurut pandangan Plato, untuk mencapai tujuan sebagaimana dikemukakan di atas, negara harus berfungsi menyelenggarakan pendidikan bagi warganya sesuai dengan bakat dan potensi setiap warga negara. Pendidikan yang baik dimaksudkan untuk menghasilkan warga negara yang memiliki kualitas dan kemampuan yang baik sesuai dengan bakat dan potensinya. Dengan demikian, jika warga negara yang berbakat dan berpotensi sebagai pemimpin dididik dengan baik dapat dihasilkan sekelompok warga negara yang memiliki pengetahuan dan kecakapan untuk mengurus dan menyelenggarakan negara. Kelompok warga negara yang demikian layak diberi

⁹³¹ J.H. Rapar, *Filsafat Politik, Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 54.

⁹³² Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Moderen, op. cit.*, hlm. 63.

tugas untuk memimpin negara dan menyelenggarakan fungsi-fungsi negara demi menyelenggarakan kepentingan dan kebutuhan segenap warga negara. Dengan cara demikianlah kebahagiaan bersama warga negara dapat direalisasikan dalam kehidupan bernegara menurut pandangan Plato.

Cara berpikir yang sama dengan yang dikemukakan di atas juga dapat ditemukan dalam gagasan Aristoteles tentang negara. Dalam pandangan Aristoteles, negara adalah suatu persekutuan hidup politis (*he koinonia politike*). Dalam konsepsi negara Aristoteles tersebut, negara bukan hanya sekedar alat sekelompok anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Dalam pandangan Aristoteles, negara adalah suatu persekutuan hidup yang mencerminkan adanya hubungan yang bersifat khusus di antara warga negara. Dengan perkataan lain, menurut pandangan Aristoteles, negara adalah suatu organisme yang memiliki karakteristik kehidupan tertentu.

Sesuai dengan pengertian sifat hakikat negara yang dikemukakan di atas, menurut Aristoteles tujuan negara adalah untuk menyelenggarakan kebaikan yang tertinggi (*the highest good*).⁹³³ Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan kebaikan yang tertinggi? Kebaikan yang tertinggi adalah suatu istilah yang tidak mudah digambarkan dengan uraian yang sederhana dan singkat. Namun, pengertian kebaikan yang tertinggi dapat dipahami dengan mengemukakan bahwa kebaikan yang tertinggi adalah suatu kondisi atau keadaan ideal yang akan terwujud jika negara dapat memenuhi kebutuhan (kepentingan) setiap warga negara dari segi kuantitas maupun kualitas. Dengan perkataan lain, tujuan akhir yang harus dicapai dalam kehidupan bernegara adalah kepentingan

⁹³³*Ibid.*, hlm. 174.

bersama manusia sebagai warga negara dan bukan kepentingan individu anggota masyarakat seperti antara lain dikemukakan John Locke.

Apa fungsi yang dilaksanakan negara untuk mewujudkan kebaikan yang tertinggi atau *the highest good*? Untuk mewujudkan kebaikan yang tertinggi (*the highest good*), menurut pandangan J.H. Rapar “ . . . negara bukan sekedar melindungi setiap warganya dari bahaya yang mengancam mereka tetapi setiap warganya harus dapat meraih kesejahteraan material, spiritual dan intelektual.”⁹³⁴ Dengan perkataan lain, untuk menyelenggarakan kebaikan tertinggi, fungsi negara bukan hanya menyelenggarakan atau memberikan jaminan ketertiban dan keamanan saja. Akan tetapi, negara juga harus dapat mengurus dan menyelenggarakan segenap kebutuhan warga negara baik dari segi kuantitas maupun kualitas sebagaimana dikemukakan di atas.

Teori-teori fungsi negara juga dapat ditemukan dalam berbagai gagasan, pandangan atau teori para pakar kenegaraan seperti Thomas Hobbes, Machiavelli, Augustinus, Jean Bodin dan sebagainya yang berasal dari zaman yang lebih muda daripada zaman Plato dan Aristoteles. Bahkan, dalam perkembangan berikutnya, lahir berbagai macam teori tentang fungsi-fungsi kenegaraan negara moderen seperti dikemukakan ahli-ahli filsafat politik dan kenegaraan yang sudah pernah dibahas atau dibicarakan pada bagian sebelumnya. Ada teori Pemisahan Kekuasaan John Locke, Teori Trias Politika Montesquieu, Teori Dwi Praja Goodnow, Teori Catur Praja Van Vollen Hoven dan sebagainya sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Fungsi-fungsi negara yang dikemukakan di atas bukan merupakan kenyataan yang dipraktikkan pada zaman Yunani ketika Plato dan Aristoteles hidup ataupun pada

⁹³⁴J. H. Rapar, *Filsafat Politik, Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, op. cit.*, hlm. 177.

zaman Thomas Hobbes, Locke, Montesquieu dan lain-lain. Akan tetapi, merupakan pemikiran filosofis semata-mata tentang fungsi-fungsi ideal negara menurut pandangan para pakar. Konsepsi tentang fungsi-fungsi negara yang ideal tersebut terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat.

Kedua, perkembangan fungsi-fungsi negara dari sudut pandang sejarah. Dalam kenyataan, organisasi negara yang sederhana hampir tidak mengenal pembagian fungsi di antara jabatan-jabatan dalam organisasi negara karena segenap fungsi dijalankan oleh raja. Pembagian fungsi-fungsi kenegaraan dalam organisasi negara mulai dikenal sejak masa akhir Abad Pertengahan dan semakin berkembang sejak kelahiran negara-negara moderen. Bahkan, pada zaman sekarang, pembagian fungsi-fungsi kenegaraan sudah demikian kompleks (rumit) sehingga tidak mudah untuk mempelajarinya. Hal ini terjadi karena masyarakat moderen sudah sangat berkembang. Masyarakat moderen yang semakin berkembang memiliki kebutuhan atau kepentingan yang semakin rumit (kompleks). Seiring dengan perkembangan kebutuhan atau kepentingan masyarakat tersebut, tugas-tugas yang harus diselenggarakan negara juga semakin rumit. Perkembangan masyarakat yang demikian semakin mendorong fungsi-fungsi yang harus diselenggarakan negara menjadi berkembang dan bertambah kompleks.

Jika ditinjau dari perspektif sejarah, titik tolak pembahasan tentang perkembangan fungsi-fungsi kenegaraan berkiblat kepada sejarah perkembangan pemerintahan di Eropa Barat pada Abad Pertengahan. Pada Abad Pertengahan, pada dasarnya, segenap fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh hanya satu organ negara yakni raja. Hal itu terjadi karena Eropa Barat pada Abad Pertengahan diperintah oleh raja-raja yang berkuasa secara absolut (mutlak). Pada masa itu, belum ada pembagian fungsi-fungsi kenegaraan

seperti diajarkan John Locke atau Montesquieu dalam Teori Trias Politika karena tidak dikenal pemencaran kekuasaan. Pada masa itu, segenap fungsi kenegaraan dijalankan raja sehingga jika Teori Trias Politika Montesquieu dipakai sebagai alat analisis berarti fungsi legislatif, eksekutif dan judicial sepenuhnya berada di tangan raja dan dijalankan oleh raja.⁹³⁵

Masa sentralisasi kekuasaan raja berakhir pada saat negara moderen lahir. Negara moderen mulai mengenal asas desentralisasi kekuasaan atau pendistribusian kekuasaan negara menurut fungsi-fungsi tertentu. Dalam kenyataan, awal dari proses desentralisasi kekuasaan itu terjadi kira-kira pada akhir Abad Pertengahan (akhir Abad ke-15 dan 16). Kekuasaan yang pertama memisahkan diri dari tangan raja adalah kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman diserahkan kepada suatu badan atau lembaga kenegaraan yang terpisah dari kekuasaan raja. Sebagai badan kenegaraan yang bersifat mandiri, kekuasaan badan tersebut tidak dapat dipengaruhi oleh raja.⁹³⁶ Badan kenegaraan yang memegang kekuasaan kehakiman itu adalah badan peradilan atau lembaga pengadilan.

Pemisahan kekuasaan kehakiman dari ruang lingkup kekuasaan raja berdasarkan alasan teknis dan keahlian. Urusan kekuasaan kehakiman adalah mengadili sengketa yang memerlukan pengetahuan di bidang hukum. Suatu masalah hukum kadangkala bersifat rumit. Padahal, seorang raja tidak selalu menguasai pengetahuan di bidang hukum. Untuk mengatasi kesulitan tersebut, raja kemudian menyerahkan kekuasaan untuk mengadili sengketa hukum kepada para ahlinya yakni ahli-ahli hukum (hakim-hakim). Akan tetapi,

⁹³⁵Utrecht, *op. cit.*, hlm. 12.

⁹³⁶*Ibid.*

sekalipun kekuasaan kehakiman sudah diserahkan kepada badan tersendiri, cabang kekuasaan pembentukan hukum (kekuasaan legislatif) dan kekuasaan penyelenggara pemerintahan (eksekutif) belum dipisahkan dari kekuasaan raja. Pada cabang kekuasaan pembentukan hukum atau undang-undang atau kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan pelaksanaan undang-undang atau kekuasaan eksekutif masih terjadi sentralisasi kekuasaan sampai kira-kira abad 18.⁹³⁷

Sekitar abad ke-17 dan ke-18 lahirlah aliran baru yang menghendaki supaya kekuasaan membuat peraturan diambil dari tangan raja. Kekuasaan pembentuk peraturan (undang-undang) harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu yang bersifat mandiri supaya tidak dapat dipengaruhi oleh raja. Badan kenegaraan yang memegang kekuasaan pembentukan peraturan (undang-undang) disebut badan atau dewan perwakilan rakyat. Pandangan mengenai pemisahan kekuasaan seperti dikemukakan di atas dipelopori oleh ahli-ahli pikir aliran Hukum Alam (Hukum Kodrat) seperti John Locke dan Montesquieu.

Pada tahap perkembangan ketiga, kekuasaan untuk menjalankan perintah undang-undang atau kekuasaan eksekutif juga memisahkan diri dari kekuasaan raja. Setelah berpisah, kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan eksekutif menjadi kekuasaan yang mandiri yang tidak dapat dipengaruhi oleh raja. Dalam hubungan ini, Arend Lijphart mengemukakan komentar sebagai berikut:

“Pada awalnya pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.”⁹³⁸

⁹³⁷*Ibid.*

Di Inggris, badan kenegaraan yang diberi tugas untuk menjalankan kekuasaan eksekutif disebut Kabinet. Kabinet adalah lembaga negara yang berbentuk dewan dan dipimpin oleh seorang Ketua Kabinet yang disebut Perdana Menteri. Sebagai lembaga negara, Kabinet memegang dan menjalankan kekuasaan eksekutif. Pemisahan kekuasaan eksekutif dari tangan atau kekuasaan raja menandai berakhirnya zaman keemasan raja sebagai pemegang kekuasaan negara yang bersifat mutlak. Fase ini sekaligus menandai awal dari suatu zaman baru dengan kedudukan raja sebagai simbol kenegaraan semata-mata tanpa kekuasaan yang nyata seperti dalam sistem Monarki Parlemerter Inggris.

C. Hak dan Kewajiban Konstitusional Warga Negara

Sebagaimana sudah dikemukakan bahwa konstitusi mengatur berbagai hal penting mengenai negara seperti kedudukan organ-organ negara, fungsi, tugas dan wewenang organ-organ negara, hubungan di antara organ-organ satu sama lain, sistem pengisian organ-organ negara dan sebagainya. Selain mengatur hal-hal yang disebutkan di atas, konstitusi juga mengatur hak dan kewajiban konstitusional warga negara yang juga lazim disebut hak dan kewajiban sipil (warga negara). Bahkan, konstitusi juga mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban manusia yang bersifat universal yang secara lazim disebut hak-hak asasi dan kewajiban asasi manusia. Oleh karena itu, hak dan kewajiban konstitusional warga negara juga merupakan hal penting untuk diketahui dalam konteks penyelenggaraan negara.

Apa hak-hak konstitusional warga negara? Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat dimulai dari pembahasan tentang pengertian warga negara. Siapa saja yang dapat dikategorikan sebagai warga negara? Apakah orang yang berada dalam suatu negara selama waktu tertentu dapat dikategorikan sebagai warga negara? Sudah barang tentu

⁹³⁸Arend Lijphart, *op. cit.*, hlm. 36.

tidak semua orang yang berada dan bertempat tinggal dalam wilayah suatu negara untuk suatu jangka waktu tertentu dapat dikategorikan sebagai warga negara. Semua orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah suatu negara selama waktu tertentu dapat disebut penduduk. Akan tetapi, tidak semua penduduk dapat disebut warga negara. Untuk dapat dikategorikan sebagai warga negara, seseorang harus memiliki kualifikasi tertentu. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan pengertian warga negara, Jimly Asshiddiqie mengemukakan pendapat sebagai berikut “Rakyat (*people*) yang menetap di suatu wilayah tertentu dalam hubungannya dengan negara disebut sebagai warga negara (*citizen*).”⁹³⁹

Definisi Jimly Asshiddiqie di atas dapat dipakai sebagai titik tolak untuk membuat suatu ulasan tentang warga negara dari sudut pandang yuridis (hukum). Jika bertitik tolak dari definisi di atas jelas dengan mudah dapat dimengerti bahwa warga negara adalah seseorang yang bertempat tinggal di suatu wilayah tertentu dan memiliki hubungan tertentu dengan wilayah negara yang bersangkutan bertempat tinggal. Oleh karena itu, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Hubungan apa yang terdapat antara seseorang dengan suatu negara sehingga orang tersebut dapat dikategorikan warga negara?

Hubungan yang terdapat antara seseorang dengan wilayah negara tempat tinggal orang tersebut sudah barang tentu merupakan hubungan hukum. Sifat hubungan hukum itu yang membuat seorang warga negara berbeda dari orang asing yang berada dalam suatu wilayah negara. Baik warga negara maupun orang asing yang berada dalam suatu wilayah negara memiliki hubungan hukum dengan negara yang bersangkutan. Akan

⁹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II (Jakarta, 2006), hlm. 132.

tetapi, sifat hubungan hukum kedua orang tersebut adalah berbeda. Hubungan hukum seorang warga negara asing dengan suatu negara berbeda dengan hubungan hukum seorang warga negara. Hubungan hukum seorang warga negara asing secara prinsip adalah bersifat temporer karena berlaku dalam suatu jangka waktu tertentu saja. Akan tetapi, hubungan hukum seorang warga negara dengan suatu negara secara hakikat adalah bersifat permanen kecuali dalam hal-hal tertentu yang membuat seorang warga negara kehilangan status kewarganegaraannya.

Hubungan hukum antara seorang warga negara dengan suatu negara ditentukan oleh hak dan kewajiban warga negara dengan negara yang bersangkutan secara bertimbang balik. Negara memiliki hak dan kewajiban terhadap warga negaranya dan sebaliknya warga negara memiliki hak dan kewajiban terhadap negara. Akan tetapi, dalam konteks pembahasan saat ini, pokok pembahasan difokuskan pada hak dan kewajiban konstitusional warga negara. Pembahasan tentang hak dan kewajiban konstitusional warga negara bertitik tolak dari status hukum warga negara sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban.

Warga dari suatu negara adalah subjek hukum dan sebagai subjek hukum, padadiri setiap warga negara melekat hak dan kewajiban sebagai warga negara.⁹⁴⁰Hak-hak dan kewajiban konstitusional warga negara dapat juga disebut sebagai hak-hak sipil. Hak-hak dan kewajiban konstitusional atau hak-hak dan kewajiban sipil adalah hak-hak dan kewajiban yang dimiliki atau melekat pada seseorang sesuai dengan status hukumnya sebagai warga dari suatu negara. Dengan perkataan lain, status warga negara merupakan dasar untuk memberikan hak-hak dan kewajiban konstitusional kepada seorang warga

⁹⁴⁰*Ibid.*

negara. Dalam konteks hak dan kewajiban konstitusional tersebut, Jimly Asshiddiqie lebih lanjut mengemukakan pendapat sebagai berikut:

“Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*) oleh negara dan wajib dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*) dan difasilitasi (*facilitated*) serta dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya, setiap warga negara juga mempunyai kewajiban-kewajiban kepada negara yang merupakan hak-hak negara yang wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*) dan ditaati atau ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara.”⁹⁴¹

Apa hak-hak konstitusional seorang warga negara? Secara lazim, hak-hak konstitusional warga negara diatur pertama-tama dalam undang-undang dasar (konstitusi). Untuk selanjutnya diatur dalam berbagai undang-undang (dalam arti formal). Untuk dapat lebih memahami pokok pembicaraan tentang hak-hak konstitusional warga negara tersebut, penulis dapat mengemukakan beberapa contoh tentang hak-hak konstitusional warga negara Indonesia seperti diatur dalam UUD 1945 dan berbagai undang-undang.

Dalam UUD 1945, ada beberapa hak-hak konstitusional warga negara Indonesia yang penting yang dapat dikemukakan. Beberapa pasal UUD 1945 yang mengatur tentang hak-hak konstitusional warga negara Indonesia yang dimaksud antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
2. Pasal 27 (2) UUD 1945 “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

⁹⁴¹*Ibid.*

Dalam undang-undang, ada beberapa hak-hak konstitusional yang penting dapat dikemukakan sebagai contoh. Hak-hak konstitusional tersebut diatur dalam berbagai undang-undang yakni sebagai berikut:

1. Pasal 9 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menyebutkan sebagai berikut “Setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tanpa pembedaan ras dan etnis.”
2. Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan “Warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.”

Apa saja kewajiban-kewajiban konstitusional yang harus dilaksanakan oleh setiap warga negara? Dalam UUD 1945 dan berbagai undang-undang, ada kewajiban-kewajiban konstitusional yang harus dilaksanakan oleh warga negara. Beberapa kewajiban konstitusional yang penting dapat dikemukakan sebagai contoh adalah sebagai berikut:

1. Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan “Setiap warga berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.”
2. Pasal 10 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menyebutkan “Setiap warga negara wajib (a) mencegah terjadinya diskriminasi ras dan etnis dan (b) memberikan informasi yang benar dan bertanggung jawab kepada pihak yang berwenang jika mengetahui terjadinya diskriminasi ras dan etnis.”

Hak-hak dan kewajiban konstitusional warga negara Indonesia bukan hanya diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undang yang telah dikemukakan di atas. Akan tetapi, juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lain yang tentu saja tidak perlu dikemukakan semuanya dalam bagian ini. Pembahasan yang lebih mendalam mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban konstitusional warga negara Indonesia dapat dipelajari dalam Hukum Tata Negara.

D.Konsep (Asas)Negara Hukum

Apa yang dimaksud dengan negara hukum atau asas negara hukum? Pokok bahasan tentang konsep (asas) negara hukum merupakan pengetahuan hukum umum dalam pelajaran Ilmu Hukum. Oleh karena itu, sangat penting untuk dipelajari dan diketahui semua orang yang berminat memahami hukum. Philip M. Hadjon dengan memakai istilah konsep negara hukum mengemukakan komentar sebagai berikut “Konsep ‘negara’ hukum merupakan konsep yang sangat populer. Setiap yuris mengetahui apakah yang dimaksud dengan ‘negara hukum’ dan apa tujuan negara hukum.”⁹⁴² Namun, tidak mudah untuk memahami makna konsep (asas) negara hukum karena merupakan konsep (asas) yang mengandung makna luas dan abstrak. Dalam hubungan dengan pemaknaan konsep (asas) negara hukum yang tidak mudah dipahami tersebut, Azhari mengemukakan komentar sebagai berikut “Untuk dapat memahami negara hukum secara baik, terlebih dahulu perlu diketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri. Pemikiran tentang negara hukum

⁹⁴² Philip M. Hadjon “Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” dalam Bagir Manan (ed.) “Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum (Jakarta, 1996), hlm. 75.

sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara maupun Ilmu Kenegaraan.”⁹⁴³

Istilah negara hukum sudah dikenal sejak zaman Yunani Kuno.⁹⁴⁴ Sejak kelahiran pada zaman Yunani Kuno, istilah negara hukum berkaitan dengan gambaran ideal tentang suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan negara yang ideal yakni negara yang menghargai harkat dan martabat manusia.⁹⁴⁵ Dalam konsep atau asas negara hukum sebagai suatu cita-cita ideal, setiap anggota masyarakat sebagai individu maupun masyarakat secara keseluruhan diharapkan dapat hidup sejahtera secara terhormat dan bermartabat. Setiap orang diharapkan dapat menikmati hak dan melaksanakan kewajibannya dengan baik sehingga masyarakat secara keseluruhan menjadi sejahtera. Namun, dalam hubungan dengan gambaran ideal kehidupan berbangsa dan bernegara yang dikemukakan di atas dapat diajukan pertanyaan sebagai berikut. Bagaimana cara terbaik untuk menyelenggarakan negara supaya cita-cita ideal yang dikemukakan di atas dapat direalisasikan dalam kenyataan?

Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara sebagai cita-cita ideal seperti dikemukakan di atas, konsepsi (asas) negara hukum diciptakan oleh para ahli ilmu pengetahuan hukum dan kenegaraan. Para ahli ilmu pengetahuan selalu berusaha mencoba mengemukakan gagasan tentang cara terbaik menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara demi kemaslahatan umat manusia sepanjang yang dapat dipikirkannya. Dalam hubungan ini, Hotma P. Sibuea mengemukakan ulasan sebagai berikut “Ide

⁹⁴³ Azhary, Negara Hukum, *Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta, 1996), hlm. 19.

⁹⁴⁴ *Ibid.*

⁹⁴⁵ *Ibid.*

negara hukum sesungguhnya merupakan gambaran bentuk negara ideal yang dapat dipikirkan oleh manusia pada masa tertentu meskipun manusia selalu gagal mewujudkan bentuk negara ideal tersebut dalam kenyataan.”⁹⁴⁶

Seperti sudah dikemukakan di atas, konsepsi, gagasan, ide atau asas negara hukum sudah dikenal sejak Yunani Kuno seperti dapat dibaca dalam karya-karya Plato dan Aristoteles. Oleh karena itu, usia konsep atau asas negara hukum sebagai suatu gagasan atau idea sudah sangat tua karena sudah dikenal sejak berabad-abad yang lalu. Namun, diskursus tentang negara hukum terus berlangsung sampai sekarang meskipun sempat luput dari perhatian umat manusia selama berabad-abad seiring dengan keruntuhan peradaban Yunani Kuno.

Setelah melewati masa kevakuman selama berabad-abad, idea atau konsep negara hukum sebagai gagasan ideal tentang kehidupan bernegara kembali diperbincangkan dalam kaitan dengan praktik penyelenggaraan negara pada Abad ke-17 dan ke-18 di Eropa Barat. Dalam hubungan dengan sejarah konsep atau asas negara hukum, Azhary mengemukakan komentar sebagai berikut “Cita negara hukum ini lama dilupakan orang, baru pada awal Abad XVII timbul kembali di Barat.”⁹⁴⁷ Konsepsi, ide, gagasan atau asas negara hukum yang berkembang di Eropa Barat dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*. Di Inggris juga berkembang asas negara hukum yang disebut *rule of law* yang berbeda dari konsep *Rechtsstaat* Eropa Barat.⁹⁴⁸ Akan tetapi, perkembangan konsep negara hukum yang dibicarakan dalam buku ini adalah konsep *Rechtsstaat* Eropa Barat karena

⁹⁴⁶Hotma P. Sibuea, *op. cit.*, hlm. 8-9.

⁹⁴⁷ Azhary, *op. cit.*, hlm. 21.

⁹⁴⁸Philip M. Hadjon “Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *op. cit.*, hlm. 75.

pertimbangan bahwa sistem hukum Indonesia berkaitan dengan sistem hukum Eropa Barat.

Perkembangan konsep *Rechtsstaat* di Eropa Barat berlangsung secara bertahap. Dalam garis besar, tahap perkembangan konsepsi *Rechtsstaat* Eropa Barat secara umum terdiri atas 3 (tiga) tahapan yakni (a) Negara Hukum Liberal (Negara Hukum Klasik), (b) Negara Hukum Formal dan (c) Negara Hukum Material (*Welfare State*).

Negara Hukum Liberal atau Negara Hukum Klasik merupakan awal dari perkembangan asas negara hukum dalam perspektif penyelenggaraan negara pada zaman moderen. Asas Negara Hukum Liberal/Klasik bertitik tolak dari perspektif pembatasan kekuasaan negara (penguasa) dengan berpedoman kepada kriteria atau patokan-patokan tertentu.⁹⁴⁹ Dalam rangka pembatasan kekuasaan negara, Negara Hukum Liberal/Klasik berpedoman pada 2 (dua) macam unsur yaitu (a) pemisahan kekuasaan dan (b) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Unsur pemisahan kekuasaan dalam Negara Hukum Liberal/Klasik menunjukkan bahwa Negara Hukum Liberal bertitik tolak dari ajaran (doktrin) pemisahan kekuasaan Montesquieu yang lazim dikenal dengan istilah Doktrin Trias Politika. Di lain pihak, unsur pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia membuktikan bahwa Negara Hukum Liberal/Klasik dipengaruhi oleh ajaran (dogma) John Locke tentang Hak-hak Kodrat (Hak-hak Alamiah) manusia.

Negara Hukum Liberal/Klasik menghendaki pemisahan yang tegas mengenai fungsi yang diselenggarakan negara. Negara Hukum Liberal/Klasik menghendaki supaya fungsi negara hanya terbatas pada penyelenggaraan ketertiban dan keamanan saja.

⁹⁴⁹Hotma P. Sibuea, *op. cit.*, hlm. 28.

Negara tidak perlu ikut campur atau campur tangan dalam urusan pemenuhan kebutuhan hidup anggota masyarakat karena hal itu dianggap merupakan urusan pribadi masing-masing individu.⁹⁵⁰ Dalam doktrin Negara Hukum Liberal/Klasik yang penting adalah bahwa tiap individu diberi kesempatan dan peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang sesuai dengan potensi dan talenta masing-masing. Tugas negara adalah memberikan keamanan dan ketertiban supaya tiap orang dapat berkembang dan memenuhi kebutuhan hidupnya sesuai dengan potensi dan talentanya.

Doktrin dan praktik kebebasan individu dan pembatasan fungsi kenegaraan seperti dikemukakan di atas ternyata hanya menguntungkan golongan masyarakat tertentu yaitu golongan liberal atau kelompok orang-orang kaya. Golongan ini diuntungkan dengan adanya kebebasan individu dalam berusaha dan pembatasan fungsi negara (fungsi pemerintah). Kebebasan individu dan pembatasan fungsi pemerintah (negara) dalam bidang ekonomi dan perdagangan membuat golongan ini dapat berkembang semaksimal mungkin sesuai dengan potensinya dengan modal kekayaan yang dimiliki. Potensi dan modal yang dimiliki membuat kelompok ini selalu muncul sebagai pemenang dalam persaingan dengan kelompok lain yang lemah. Sebagai akibatnya, kelompok kaya semakin kaya dan yang lemah selalu kalah dalam persaingan sehingga jatuh miskin dan melarat. Kelemahan Negara Hukum Liberal/Klasik seperti dikemukakan di atas mendorong kelahiran ide negara hukum lain yang dianggap lebih baik yakni Negara Hukum Formal.

Negara Hukum Formal bertitik tolak dari pemikiran yang agak berbeda dari Negara Hukum Liberal/Klasik. Dalam perspektif Negara Hukum Formal, negara (pemerintah) diperbolehkan terlibat atau campur tangan dalam urusan pemenuhan

⁹⁵⁰*Ibid.*, hlm. 26.

kebutuhan hidup manusia. Hal ini berarti bahwa negara (pemerintah) boleh ikut campur untuk melakukan pengaturan dalam urusan pemenuhan kebutuhan hidup individu dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Akan tetapi, keterlibatan negara (pemerintah) dalam bidang itu harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, keterlibatan negara (pemerintah) dalam urusan pemenuhan kebutuhan hidup manusia masih dibatasi oleh undang-undang. Prinsip pembatasan kekuasaan negara (pemerintah) dengan berdasarkan hukum dan undang-undang dikenal sebagai asas legalitas.

Dalam perspektif pembatasan fungsi negara (pemerintah) seperti dikemukakan di atas, Negara Hukum Formal merumuskan beberapa elemen ideal yang selayaknya terdapat dalam negara hukum. Elemen-elemen ideal Negara Hukum Formal tersebut terdiri atas 4 (empat) macam yaitu (a) pemisahan kekuasaan, (b) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, (c) asas legalitas dan (d) peradilan administrasi.⁹⁵¹

Masing-masing elemen Negara Hukum Formal yang dikemukakan di atas mengandung arti sebagai pembatasan terhadap kekuasaan (negara atau pemerintah). Namun, pembatasan kekuasaan negara (penguasa/pemerintah) tersebut ada yang bersifat aktif atau langsung dan ada pula yang bersifat pasif atau tidak langsung. Elemen pemisahan kekuasaan dan peradilan administrasi dapat dipandang sebagai elemen pembatasan kekuasaan negara yang bersifat aktif (langsung). Pembatasan kekuasaan yang bersifat aktif atau langsung mengandung arti sebagai pembatasan ruang lingkup dan daya jangkau kekuasaan yang dipegang oleh suatu jabatan. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan asas legalitas dapat dipandang sebagai elemen

⁹⁵¹Azhary, *op. cit.*, hlm. 9.

pembatasan kekuasaan yang bersifat pasif atau tidak langsung. Pembatasan kekuasaan yang bersifat pasif atau tidak langsung mengandung arti sebagai suatu bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat dan dilain pihak sekaligus mengandung arti sebagai batas-batas keberlakuan kekuasaan (batas daya jangkau kekuasaan) penguasa (negara) yang tidak boleh dilanggar.

Pemisahan kekuasaan sebagai elemen pertama merupakan pembatasan kekuasaan negara (penguasa atau pemerintah) yang bersifat aktif atau langsung. Pemisahan kekuasaan mengandung arti bahwa dalam Negara Hukum Formal tidak ada kekuasaan yang bersifat sentralistis di tangan seseorang atau suatu lembaga. Pemisahan kekuasaan secara fungsional menghendaki organ-organ negara yakni badan legislatif, eksekutif dan judisial memiliki fungsi yang masing-masing berbeda seperti diajarkan doktrin Trias Politica Montesquieu. Sistem pemisahan kekuasaan diharapkan dapat mengurangi potensi pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia karena penyalahgunaan kekuasaan oleh negara (penguasa atau pemerintah).

Keberadaan Peradilan Administrasi juga dapat dianggap sebagai suatu bentuk sistem pembatasan kekuasaan negara (penguasa atau pemerintah) yang bersifat aktif atau langsung. Hal itu berkenaan dengan tujuan keberadaan peradilan administrasi negara dalamsuatu negara. S. F. Marbun mengemukakan tujuan kehadiran peradilan administrasi sebagai berikut “Tujuan peradilan administrasi dapat pula dirumuskan secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat perlu dan harus dijatuhi sanksi.”⁹⁵²

Dalam peradilan administrasi, warga negara dapat mengajukan gugatan terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh pejabat-pejabat administrasi negara jika tindakan tersebut melanggar hak-hak warga negara. Peradilan Administrasi dapat membuat putusan untuk membatalkan putusan yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara jika terbukti melanggar undang-undang dan merugikan hak-hak warga negara. Keputusan Peradilan Administrasi yang membatalkan keputusan pejabat-pejabat administrasi negara mengandung arti bahwa pejabat negara dapat melakukan kesalahan dalam melaksanakan tugas dan kesalahan itu yang membuat putusan pejabat administrasi negara dapat diuji di depan peradilan administrasi.

Elemen pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan elemen pembatasan kekuasaan yang bersifat pasif (tidak langsung). Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mengandung arti bahwa penguasa tidak dapat bertindak sesuka hati dan sewenang-wenang. Ada hak-hak warga negara dan hak-hak asasi manusia yang harus dihormati penguasa dalam menjalankan tugas atau kewajibannya. Dengan perkataan lain, penguasa wajib menghormati hak-hak asasi manusia dalam menjalankan tugasnya meskipun pelaksanaan tugas tersebut atas dasar kekuasaan negara. Dengan demikian, penguasa berkewajiban untuk menghormati hak-hak asasi manusia sehingga kewajiban tersebut dapat dipandang sebagai suatu bentuk pembatasan terhadap kekuasaan negara (penguasa atau pemerintah).

Elemen asas legalitas juga merupakan suatu bentuk pembatasan kekuasaan negara (penguasa atau pemerintah) yang bersifat pasif atau tidak langsung. Asas legalitas membatasi tindakan penguasa atau pemerintah (negara) karena asas legalitas menyatakan

⁹⁵²S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta, 1997), hlm. 27.

bahwa setiap tindakan penyelenggara negara harus berpedoman kepada hukum dan atau undang-undang yang sudah lebih dahulu ada sebelum tindakan penyelenggaraan itu dilakukan.⁹⁵³ Dengan perkataan lain, segenap tindakan penyelenggara negara harus berpedoman kepada undang-undang yang sudah ada terlebih dahulu sebelum suatu tindakan dilakukan. Dengan demikian, segenap tindakan penyelenggara negara (penguasa atau pemerintah) yang tidak berlandaskan atau berdasarkan hukum atau undang-undang merupakan tindakan yang tidak berdasar secara hukum. Tindakan penyelenggara negara yang tidak memiliki dasar hukum sesungguhnya merupakan tindakan yang sewenang-wenang.

Dalam praktiknya, Negara Hukum Formal memiliki kelemahan yang membawa kerugian terhadap penyelenggaraan negara. Negara Hukum Formal terlampau ketat mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga membuat pemerintah menjadi lamban dalam bertindak. Pembatasan terhadap tindakan yang dapat dilakukan penyelenggara negara yang terlampau ketat dapat menimbulkan masalah besar jika terjadi masalah baru yang sama sekali belum diatur dalam undang-undang tetapi perlu ditanggulangi secara cepat. Pemerintah dapat mengemukakan alasan untuk tidak bertindak dengan menyatakan bahwa masalah tersebut belum diatur undang-undang. Hal ini merupakan kelemahan utama Negara Hukum Formal/Klasik.

Kelemahan Negara Hukum Formal karena sifat yang kakuyang membuat pemerintah menjadi lamban seperti dikemukakan di atas sangat tidak mendukung penyelenggaraan negara pada zaman moderen yang membutuhkan kecepatan dalam penyelesaian masalah-masalah yang berkembang dalam masyarakat. Kelemahan itu yang

⁹⁵³Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung, 1997), hlm. 103.

kemudian mendorong kelahiran asas negara hukum yang dianggap lebih baik atau pun lebih sesuai dengan kebutuhan negara moderen zaman sekarang yakni Negara Hukum Material (*welfare state*).

Negara Hukum Material (*welfare state*) bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap bangsa (kesejahteraan umum). Tugas itu diserahkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan. Dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum, pemerintah diberi kebebasan atau kewenangan untuk campur tangan dalam hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pemerintah tidak hanya bertugas (berfungsi) untuk menyelenggarakan keamanan dan ketertiban seperti fungsi pemerintah dalam negara hukum liberal/klasik. Pemerintah juga berwenang dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan segenap kepentingan dan kebutuhan hidup warga negara. Dalam hubungan ini, Scheltema seorang sarjana hukum kenamaan Belanda mengemukakan pendapat sebagai berikut “. . . pada akhir Abad XX tugas-tugas penyelenggara negara telah jauh berkembang, terutama tugas pemerintah tidak lagi sebatas menjaga ketertiban saja, Karena pemerintah mengurus banyak segi kehidupan masyarakat”⁹⁵⁴

Beban berat yang berada di pundak pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mengurus berbagai segi kehidupan masyarakat sebagaimana dikemukakan di atas mengandung konsekuensi yang sangat luas terhadap kedudukan, kewenangan maupun tugas-tugas pemerintah. Dari segi kedudukan, negara hukum material menempatkan kedudukan pemerintah pada posisi ganda yang satu sama lain sangat berbeda. Di satu pihak, sebagai penguasa, pemerintah harus bertindak membuat

⁹⁵⁴Azhary, *op. cit.*, hlm. 51.

peraturan dan melakukan perbuatan-perbuatan lain yang dianggap perlu. Akan tetapi, di lain pihak, sebagai pelayanmasyarakat (*public servant*), pemerintah harus mengurus, menyelenggarakan dan melayani berbagai jenis kepentingan bermasyarakat.

Selain yang dikemukakan di atas, tujuan negara hukum material juga berpengaruh terhadap kewenangan pemerintah. Sesuai dengan asas legalitas sebagai salah satu elemen negara hukum, pemerintah memperoleh kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kewenangan pemerintah berdasarkan asas legalitas tersebut sering tidak mencukupi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara moderen yang membutuhkan tindakan cepat dalam penyelesaian masalah. Ada kalanya permasalahan yang muncul dalam praktik jauh lebih cepat daripada kemampuan negara untuk membuat undang-undang sehingga suatu masalah dapat terjadi sedangkan undang-undang yang mengatur hal itu belum ada. Dalam keadaan demikian, pemerintah diberikan keleluasaan dan kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri yang disebut sebagai *freies ermessen*.⁹⁵⁵

Keleluasaan dan kewenangan pemerintah untuk bertindak berdasarkan asas *freies ermessen* seperti dikemukakan di atas membuka ruang gerak yang dinamis bagi pemerintah untuk dapat bertindak dengan cepat tanpa harus menunggu undang-undang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun, kebebasan bertindak berdasarkan asas *freies ermessen* sekaligus mengandung potensi untuk membuka peluang bagi kemungkinan penyalahgunaan kewenangan.⁹⁵⁶

⁹⁵⁵*Ibid.*, hlm., 51.

⁹⁵⁶Hotma P. Sibuea, *op. cit.*, hlm. 83.

Potensi penyalahgunaan kewenangan seperti dikemukakan di atas semata-mata bukan merupakan kemungkinan teoretis yang bersifat hipotesis belaka. Akan tetapi, sungguh-sungguh terjadi dalam kenyataan di berbagai negara. Oleh karena itu, kemudian lahir pemikiran untuk membatasi kewenangan pemerintah sehingga di berbagai negara dikenal istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti di Negeri Belanda maupun Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Adolf, Huala. *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Affandi, Muchtar. *Ilmu-ilmu Kenegaraan*. Bandung: Alumni, 1971.
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia, 2007.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Negara Asing*. Bandung: Alumni, 1999.
- Aristoteles. *La Politica (Politik)*. (Terjemahan Syamsur Irawan Kharie), Jakarta: Visimedia, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press, 2012.
- Attamimi, Abdul Hamid Saleh. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta, Disertasi, UI, 1990.
- Azhary. *Ilmu Negara Pembahasan Buku Prof. Mr. Kranenburg*. Jakarta: Ghalia, Indonesia, 1986.
- Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Azhary, Mohammad Thahir. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Bahri, Syaiful. *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Moderen*. Yogyakarta: Total Media, 2010.
- Bhakti, Yudha. *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*. Bandung: 1999.

- Barent, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. New York, 1998.
- Basah, Sjahran. *Ilmu Negara, (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*. Bandung: Alumni, 1997.
- Bertens, Kees. *Sejarah Filsafat Yunani*. Yogyakarta: Liberty, 1994.
- Bierly, J. L. *Hukum Bangsa-bangsa*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1963.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Budi Hardiman, Francisco. *Filsafat Moderen Dari Machiavelli sampai Nietzsche*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- . *Capita Selekta Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Chaer, Abdul. *Linguistik Umum*. Bandung: Rineka, Cipta, 2003.
- Chaidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media, 2007.
- De Graff, H. J. *Awal Kebangkitan Mataram, Masa Pemerintahan Senopati*. Yogyakarta: Grafiti, 2001.
- Djamali, R. Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1996.
- Duverger, Maurice. *Les Regimes Politiques atau Teori dan Praktek Tata Negara* (Terj. Suwirjadi), Jakarta: 1951.
- Fahmal, Muin. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Yogyakarta: Liberty, 2008.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Hadiwijono, Harun. *Sari Sejarah Filsafat Barat II*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- . *Sari Sejarah Filsafat Barat I*, Yogyakarta: Kanisius, 1980.
- Hall, Daniel E. *American Constitutional Law, Text and Cases*. New York: 1997.
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Hartono, Sunarjati. *Bhineka Tunggal Ika, Sebagai Asas Hukum Bagi Pengembangan Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 2006.
- Held, David. *Models of Democracy* terjemahan Abdul Haris, *Model-model Demokrasi*. Jakarta: Akbar Tandjung Institut, 2006.
- Hr, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Huda, Nikmatul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali, 2010.
- Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Putra Abardin, 1999.

- Istanto, F. Sugeng. *Hukum Internasional*. Yogyakarta: Universitas Atmadjaja, 1994.
- Ismatullah, Deddy dan Gatara, Asep A. Sahid, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1984.
- , *Undang-undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Negara Yang Tertinggi*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1982.
- , *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1968.
- , *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: 1984.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law State*. California: 1961.
- , *General Theory Of Law and State atau Teori Umum tentang Negara dan Hukum* (Alih Bahasa Drs Somardi), Jakarta: Rindi Pers, 1995.
- Kranenburg, Roelof. *Allgemeine Staatsleer atau Ilmu Negara Umum*(Terjemahan Tk.B. Sabaroedin), Jakarta: Pradnya Paramita, 1955.
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Gaya Media, Pratama, 1988.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta, Arief B. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- Kusumohamijoyo, Boediono. *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*. Jakarta: 1999.
- Lijphart, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government atau Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Disadur oleh Ibrahim dkk.), Jakarta: 1995.
- Locke, John. *Two Treatis of Civil Government atau Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asasi Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*(Terjemahan A. Widyamartaya), Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Logemann, J. H. A. *Over de theorie van een stellig staatsrecht atau Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Jakarta: 1975.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: 1999.
- dan Magnar, Kuntana. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Mansoer, Moh. Tolchah. *Sumber Hukum dan Tertib Hukum, Menurut Undang-undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1979.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Bekal Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1991.
- Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik.*“ (Terj.M. Khoiril Anam), Bandung: Nusa Media, 2007.
- Naning, Ramdlon. *Gatra Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1983.
- Nasroen. *Asal Mula Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

- Noer, Deliar. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*. Jakarta: Rajawali Pers, 1982.
- Nurtjahyo, Hendra. *Ilmu Negara, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- . *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: 2006.
- Oesman, Oetojo dan Alfian. *Pancasila Sebagai Ideologis Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP-7 Pusat, 1992.
- Pantja Astawa, I Gede dan Na'a, Suprin. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Phillips, O. Hood, Jackson, Paul and Leopold, Patricia. *Constitutional and Administrative Law*. London: 2001.
- Purwadi dan Toyoda, Kazunori. *Babad Tanah Jawi*. Yogyakarta: Gelombang Pasang, 2005.
- Rahardjo, Supratikno. *Peradaban Jawa, Dinamika Pranata Politik, Agama dan Ekonomi Jawa Kuno*. Jakarta: Komunitas Bambu, 2002.
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1988.
- Rapar, J.H. *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- , *Filsafat Politik Plato*., Jakarta: Rajawali Pers, 1998.
- Rousseau, Jean Jacques. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. (Terjemahan Vincent Bero), Jakarta: Visimedia, 2009.
- Samekto, F.X. Adji. *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: 2009.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: 1987.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Sidharta. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: C.V. Utomo, 2006.
- Schmandt, Henry J. *Filsafat Politik, Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Moderen*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Sidharta, Arief B. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1999.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1984.
- Strong, C. F. *Modern Political Constitution*. London: 1966.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1988.
- Syafie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. London: 1997.
- Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Bandung: 1960.

- Verhaak, C. dan Iman, R. Haryono. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Von Schmid, J. J. *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: Erlangga, 1980.
- Wahyono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: 1984.
- . *Ilmu Negara*. Jakarta: Indo Hill Co., 1999.
- . *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1995.
- Wheare, K. C. *Modern Constitutions*. New York: 1966
- Witman, Sheperd L. dan Wuest, John J. *Visual Outline of Comparative Government*. New Jersey, 1963.

B. Disertasi

- Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1996.

C. Kamus

- Cambell, Henry Black. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: 1991.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: 1999.