



# ILMU NEGARA



Tim Penulis :

Daulat Nathanael Banjarnahor & Firinta Togatorop - Fatkhul Muin & Agus Prihartono  
Deli Bunga Saravistha - Merlien Irene Matitaputty - Herniwati - Ricky Santoso Muharam  
Christina Bagenda - Bahjatul Murtasidin - Rini Archda Saputri - Achmad Surya  
Haerana - Hasan Basri - Ince Aprianti - Carolina Tuhumury

# ILMU NEGARA

Tim Penulis :

Daulat Nathanael Banjarnahor & Firinta Togatorop - Fatkhul Muin & Agus Prihartono  
Deli Bunga Saravistha - Merlien Irene Matitaputty - Herniwati - Ricky Santoso Muharam  
Christina Bagenda - Bahjatul Murtasidin - Rini Archda Saputri - Achmad Surya  
Haerana - Hasan Basri - Ince Aprianti - Carolina Tuhumury

## ILMU NEGARA

Tim Penulis:

**Daulat Nathanael Banjarnahor & Firinta Togatorop, Fathkul Muin & Agus Prihartono  
Deli Bunga Saravistha, Merlien Irene Matitaputty, Herniwati, Ricky Santoso Muharam  
Christina Bagenda, Bahjatul Murtasidin, Rini Archda Saputri, Achmad Surya  
Haerana, Hasan Basri, Ince Aprianti, Carolina Tuhumury.**

Desain Cover:

**Ridwan**

Tata Letak:

**Aji Abdullatif R**

Proofreader:

**Aas Masruroh**

ISBN:

**978-623-6092-93-4**

Cetakan Pertama:

**Juli, 2021**

Hak Cipta 2021, Pada Penulis

---

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

**Copyright © 2021**

**by Penerbit Widina Bhakti Persada Bandung**

All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT:**

**WIDINA BHAKTI PERSADA BANDUNG**

**(Grup CV. Widina Media Utama)**

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas  
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

**Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020**

Website: [www.penerbitwidina.com](http://www.penerbitwidina.com)

Instagram: @penerbitwidina

## PRAKATA

Rasa syukur yang teramat dalam dan tiada kata lain yang patut kami ucapkan selain mengucapkan rasa syukur. Karena berkat rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, buku yang berjudul “Ilmu Negara” telah selesai disusun dan berhasil diterbitkan, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan penambah wawasan bagi siapa saja yang memiliki minat terhadap pembahasan tentang Ilmu Negara.

Akan tetapi pada akhirnya kami mengakui bahwa tulisan ini terdapat beberapa kekurangan dan jauh dari kata sempurna, sebagaimana pepatah menyebutkan “*tiada gading yang tidak retak*” dan sejatinya kesempurnaan hanyalah milik Tuhan semata. Maka dari itu, kami dengan senang hati secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian, hal tersebut tentu sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya kami untuk terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya selanjutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir di hadapan sidang pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu pengetahuan di Indonesia.

Juli, 2021

Tim Penulis

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB 1 KONSEP DASAR ILMU NEGARA</b> .....	<b>1</b>
A. Pendahuluan .....	1
B. Peristilahan dan definisi ilmu negara .....	2
C. Objek dan lingkup kajian ilmu negara .....	4
D. Hubungan ilmu negara dengan hukum tata negara .....	5
E. Hubungan ilmu negara dengan ilmu politik .....	6
F. Hubungan ilmu negara dengan hukum Internasional .....	6
G. Peristilahan dan definisi negara .....	7
H. Rangkuman materi .....	8
<b>BAB 2 ASAL MULA DAN UNSUR PEMBENTUKAN NEGARA</b> .....	<b>11</b>
A. Pendahuluan .....	11
B. Definisi negara .....	12
C. Terbentuknya negara dan fungsi negara .....	16
D. Rangkuman materi .....	20
<b>BAB 3 TEORI DAN KEKUASAAN NEGARA</b> .....	<b>23</b>
A. Pendahuluan .....	23
B. Definisi teori dan kedudukannya dalam ilmu hukum .....	24
C. Apa itu “kekuasaan” .....	34
D. Filosofi dan konsep kekuasaan negara .....	34
E. Teori tentang kekuasaan negara .....	37
F. Rangkuman materi .....	39
<b>BAB 4 BENTUK NEGARA DAN PEMERINTAHAN</b> .....	<b>43</b>
A. Pendahuluan .....	43
B. Istilah dan pengertian negara .....	45
C. Bentuk negara menurut perkembangan sejarahnya .....	47
D. Bentuk negara kesatuan republik Indonesia .....	53
E. Bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem Pemerintahan .....	56
F. Rangkuman materi .....	58

<b>BAB 5 NEGARA HUKUM .....</b>	<b>63</b>
A. Pendahuluan .....	63
B. Konsep negara hukum .....	63
C. Latar belakang lahirnya konsep negara hukum .....	74
D. Perbedaan negara hukum .....	76
E. Rangkuman materi .....	77
<b>BAB 6 TUJUAN DAN IDEOLOGI NEGARA .....</b>	<b>81</b>
A. Pendahuluan .....	81
B. Pengertian tujuan negara .....	82
C. Tujuan negara Indonesia .....	87
D. Ideologi negara .....	88
E. Ideologi besar di dunia .....	89
F. Ideologi pancasila .....	91
G. Rangkuman materi .....	92
<b>BAB 7 KONSTITUSI DAN SEJARAH KONSTITUSI .....</b>	<b>97</b>
A. Pendahuluan .....	97
B. Konstitusi negara .....	98
C. Sejarah konstitusi .....	100
D. Perkembangan konstitusi di Indonesia .....	102
E. Rangkuman materi .....	108
<b>BAB 8 PEMISAHAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN .....</b>	<b>113</b>
A. Pendahuluan .....	113
B. Terminologi kekuasaan .....	114
C. Pemisahan dan pembagian kekuasaan negara .....	115
D. Rangkuman materi .....	123
<b>BAB 9 LEMBAGA PERWAKILAN .....</b>	<b>127</b>
A. Pendahuluan .....	127
B. Teori lembaga perwakilan .....	128
C. Struktur lembaga perwakilan .....	129
D. Lembaga perwakilan di Indonesia .....	133
E. Fungsi lembaga perwakilan .....	141
F. Rangkuman materi .....	144

<b>BAB 10 KEKUASAAN KEHAKIMAN</b> .....	<b>151</b>
A. Pendahuluan.....	151
B. Kekuasaan kehakiman .....	151
C. Sejarah kekuasaan kehakiman di Indonesia.....	155
D. Asas-asas hukum kekuasaan kehakiman .....	160
E. Rangkuman materi .....	163
<b>BAB 11 DEMOKRASI</b> .....	<b>165</b>
A. Pendahuluan.....	165
B. Pengertian demokrasi .....	166
C. Demokrasi sebagai pandangan hidup .....	167
D. Prinsip-prinsip demokrasi.....	168
E. Implementasi demokrasi di Indonesia .....	170
F. Rangkuman materi .....	179
<b>BAB 12 PARTAI POLITIK (SISTEM KEPARTAIAN)</b> .....	<b>183</b>
A. Pendahuluan.....	183
B. Subtansial partai politik.....	184
C. Perkembangan sistem kepartaian .....	190
D. Sistem kepartaian di Indonesia .....	194
E. Rangkuman materi .....	201
<b>BAB 13 HUKUM DAN MASYARAKAT</b> .....	<b>205</b>
A. Abstrak.....	205
B. Pendahuluan.....	205
C. Landasan ketuhanan.....	208
D. Teori metafistis (idealistis) .....	209
E. Teori alamiah .....	210
F. Teori penaklukan .....	210
G. Teori modern .....	210
H. Teori hukum murni.....	210
I. Teori perjanjian masyarakat.....	211
J. Rangkuman materi .....	213
<b>BAB 14 NEGARA DAN AGAMA</b> .....	<b>217</b>
A. Pengertian dan istilah negara.....	217
B. Bentuk-bentuk negara .....	219
C. Teori-teori terbentuknya negara.....	220

D. Pengertian dan istilah agama .....	223
E. Kehidupan beragama di Indonesia .....	225
F. Hubungan negara dan agama .....	228
G. Rangkuman materi .....	230
<b>GLOSARIUM .....</b>	<b>233</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>241</b>







## KONSEP DASAR ILMU NEGARA

---

**Daulat Nathanael Banjarnahor, S.H., M.H.<sup>1</sup>**  
**Universitas HKBP Nommensen Pematangsiantar**

**Firinta Togatorop, S.Pd., M.Pd.<sup>2</sup>**  
**Politeknik Bisnis Indonesia**

### **A. PENDAHULUAN**

Untuk membentuk pemahaman yang utuh tentang studi ilmu negara sebagai salah satu ilmu bantu dalam ilmu hukum, para mahasiswa/i diharapkan untuk benar-benar memahami konsep dasar dan pengertian dari ilmu negara. Jika telah mengerti dan memahami, maka akan lebih mudah untuk memahami hal-hal terkait berbagai kajian dari ilmu negara dalam pembahasan materi-materi berikutnya.

Siapa pun yang ingin mempelajari dan menekuni studi ilmu negara, maka seyogianya terlebih dahulu memahami konsep dasar dan pengertian dari ilmu negara, sebab tanpa memahami dan menguasai dengan benar hal tersebut, maka akan banyak kesulitan yang ditemui ketika mengadakan studi lanjutan perihal materi ilmu negara yang lain, misalnya perihal asal mula negara, bentuk negara, dan sistem pemerintahan. Pada Bab Pertama ini akan dijelaskan perihal “Konsep Dasar Ilmu Negara”, dengan sub-sub bab antara lain:

1. Peristilahan dan Definisi Ilmu Negara
2. Objek dan Lingkup Kajian Ilmu Negara
3. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara
4. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Ilmu Politik
5. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Internasional
6. Peristilahan dan Definisi Negara

Pada bab ini diharapkan para mahasiswa/i dapat mempelajari dan memahami seluruh materi pada bab ini sebelum dilakukannya proses pembelajaran, agar ketika mengikuti kuliah pokok dalam pembahasan materi dapat berpartisipasi aktif sesuai dengan isi materi bahasan yang dijelaskan. Selanjutnya, mahasiswa/i mengerjakan soal-soal latihan yang tersedia dengan menggunakan materi pokok bahasan yang ada dalam buku ini, dengan tambahan literatur (buku ajar, buku referensi, dan berbagai artikel ilmiah) terkait materi pembahasan dalam bab yang diwajibkan maupun yang dianjurkan sebagai referensi pendukung.

Data terkini yang dapat dijadikan tambahan kajian maupun diskusi antara lain diskursus mengenai perkembangan terkini dalam studi ilmu kenegaraan. Misalnya dalam perkembangan studi ilmu negara dalam negara Indonesia. Diharapkan kondisi perkembangan terkini ini dapat dielaborasi mahasiswa/i dalam proses pembelajaran materi-materi yang ada di Bab ini. Terima kasih.

## **B. PERISTILAHAN DAN DEFINISI ILMU NEGARA**

Peristilahan “Ilmu Negara” diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Belanda yaitu *Staatsleer* dan diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Jerman, yaitu *Staatslehre*. Ilmu negara di dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan istilah, kata *Theory of State* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*, dan di dalam bahasa Perancis ilmu negara diterjemahkan dengan istilah, kata *Theorie d’etat*. (Basah, 1994)

Munculnya istilah *Staatslehre* dalam bahasa Jerman yang kemudian diterjemahkan menjadi Ilmu Negara dalam bahasa Indonesia, merupakan hasil pemikiran dan pengkajian dari George Jellinek yang merupakan seorang sarjana berkebangsaan Jerman. Hasil pemikiran dan kajiannya

mengenai ilmu negara ditulis dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Staatslehre*”. Kontribusi George Jellinek dalam ilmu negara menjadikannya disebut sebagai Bapak Ilmu Negara. menurutnya, Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara. (Huda, 2014)

Jellinek menjelaskan bahwa ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri. Ia mengklasifikasikan ilmu negara menjadi dua bagian besar, yaitu: (Kusnardi & Saragih, 1995)

- 1) Ilmu Negara dalam arti sempit (*Staatwissenschaften*), dan menurut Jellinek dalam pembagian ilmu negara, *Staatwissenschaften* adalah hal yang penting. Menurut Jellinek, Ilmu negara dalam arti sempit memiliki tiga bagian, yaitu: *Beschreibende Staatswissenschaft*, *Theoretische Staatswissenschaft*, dan *Praktische Staatswissenschaft*.
- 2) Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtwissenschaften*), yaitu hukum publik yang mengatur tentang kenegaraan, contohnya adalah hukum tata negara, hukum pidana, dan lain sebagainya.

Banyak ahli yang memberikan pendapat mengenai pengertian ilmu negara, di samping pengertian ilmu negara yang telah dikemukakan oleh Jellinek, yaitu:

- 1) Soehino menjelaskan bahwa ilmu negara adalah sebuah ilmu yang menyelidiki atau membicarakan negara. (Soehino, 2018, p. 1)
- 2) Berdasar pada kriteria suatu ilmu, Ernest van Hagg memaknai ilmu negara adalah sebuah ilmu yang mengkaji segala hal terkait negara, termasuk di dalamnya arti negara, sifat, dan hakikat negara, pembenaran adanya sebuah negara, bagaimana sebuah negara ada dan terjadi, dan apa tujuan negara. (Isrok & Uyun, 2010)
- 3) Ahmad Sukardja menjelaskan bahwa ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki pokok-pokok serta pengertian tentang negara. (Sukardja, 2014, p. 3)
- 4) Padmo Wahjono memberikan penjelasan mengenai ilmu negara sebagai salah satu dari ilmu pengetahuan yang mengkaji tentang pengertian dasar dan sendi-sendi pokok dari negara. (Hakim, 2010)

- 5) Menurut Soetomo, Ilmu negara itu adalah ilmu yang melakukan penyelidikan atau membicarakan perihal bagaimana proses bertumbuhnya negara, bagaimana wujud dari negara, serta bagaimana bentuk-bentuk dari negara. (Soetomo,1993)

### **C. OBJEK DAN LINGKUP KAJIAN ILMU NEGARA**

Sebagai sebuah ilmu pengetahuan, ilmu negara memiliki objek dan melihat objeknya, yaitu negara dari sifat dan pengertian yang abstrak. Maksudnya adalah bahwa objek dari ilmu negara berada dalam keadaan bebas, dan lepas dari tempat, keadaan dan waktu. Dari objek ilmu negara yang bersifat demikian, kemudian dilanjutkan dengan pembicaraan kapan sesuatu dinamakan negara dan kapan sebaliknya, sesuatu tidak dinamakan negara. selanjutnya sesuatu yang disebut negara itu seperti apa, bagaimana hakikat negara, dan seterusnya. Maka berdasarkan objek ilmu negara yang telah dijelaskan di atas tadi, yaitu negara ketika dalam pengertian yang abstrak, yang akan dikaji lebih lanjut adalah asal mula negara, hakikat negara, dan bentuk-bentuk dari negara dan bentuk pemerintah. (Soehino, 2018)

Dari objek yang bersifat demikian, ilmu negara menyelidiki dan mengkaji dan lebih dalam tentang bagaimana asal mula negara, hakikat negara, bentuk negara pada tataran umumnya, lebih rinci dijelaskan pada penjelasan berikut: (Soehino,2018)

- 1) Tentang bagaimana asal mula negara, adalah perihal bagaimana asal mula atau bagaimana sesuatu yang bernama negara itu terbentuk, yaitu negara dalam pengertian umum-abstrak-universal. Lebih jelasnya, yaitu hal yang dinamakan negara berada dalam pikiran saja, dalam pengandaian, artinya, ketika memikirkan sesuatu, kemudian sesuatu itu diangkat ke alam pikiran, dan pada fase ini kita membayangkan yang disebut sebagai negara.
- 2) Tentang hakikat negara, yaitu apa hakikat dari hal yang disebut sebagai negara. apakah negara itu adalah sebuah keluarga yang besar, sebuah benda, sebuah alat, wadah, organisasi, perkumpulan. Maka intinya, sesuatu yang disebut sebagai negara itu apa hakikatnya. Dengan demikian, hakikat negara memberikan penjelasan mengenai sifat-sifat

khusus yang menentukan dan merupakan sifat pokok dari hal yang disebut sebagai negara.

- 3) Terkait bentuk negara, yaitu ketika berbicara mengenai bentuk-bentuk dari negara, maka artinya memperbincangkan perihal ada beberapa kemungkinan bentuk yang diadakan oleh negara. pada kondisi beraneka ragamnya bentuk negara, tetap masih dapat ditemukan beberapa persamaan sehingga hakikat negara tidak mengalami perubahan.

Dari penjelasan di atas dapat dinyatakan bahwa sebenarnya objek dan lingkup kajian dari Ilmu Negara tidak lain adalah negara. maka dalam kajian Ilmu Negara tidak boleh dilepaskan dari negara. konsekuensinya, jika negara tidak ada maka Ilmu Negara juga tidak akan ada. Hal tersebut karena perkembangan Ilmu Negara terjadi akibat adanya negara. Perkembangan yang terjadi pada negara-negara yang ada di dunia seperti bentuk negara, unsur negara, tujuan negara, fungsi negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan serta perkembangan yang lain akan ikut berpengaruh pada perkembangan kajian ilmu negara. (Muhtada & Diniyanto, 2018)

#### **D. HUBUNGAN ILMU NEGARA DENGAN HUKUM TATA NEGARA**

Mengenai relasi atau hubungan antar ilmu negara dengan hukum tata negara, dapat dilihat pada pendapat yang diberikan oleh Ni'matul Huda. Menurut Ni'matul Huda, ilmu negara sebagai sebuah ilmu pengetahuan yang melakukan penyelidikan terhadap pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara dapat memberikan dasar-dasar yang bersifat teoritis dan umum untuk hukum tata negara positif. Sedangkan hukum tata negara adalah pelaksanaan atau penerapan di dalam kenyataan-kenyataan konkret dari bahan-bahan teoritis yang dihasilkan melalui kajian-kajian ilmu negara. Dengan demikian, dapat dilihat dengan jelas ilmu negara menjadi pelajaran pengantar dan ilmu dasar yang bersifat pokok untuk mempelajari hukum tata negara. Maka proses mempelajari hukum tata negara tidak dapat berjalan secara ilmiah dan teratur sebelum terlebih dulu mempelajari dan memahami pengetahuan tentang pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara pada tataran umum. (Huda, 2014)

Contoh yang dapat dilihat dalam hubungan ilmu negara dan hukum tata negara adalah penentuan bentuk pemerintahan dari suatu negara, misalnya Negara Republik Indonesia yang diatur dalam konstitusi yaitu pasal 1 UUD 1945, maka harus diketahui dahulu bagaimana kriteria dan ukuran-ukuran untuk pemerintahan republik yang secara teoritis dikaji dalam ilmu negara.

Kesimpulan yang dapat diambil yaitu, ilmu negara memberikan basis teori bagi kajian dalam hukum tata negara. Hukum tata negara adalah pelerapan dalam kenyataan riil dari bahan-bahan teoritis yang dihasilkan dalam kajian ilmu negara. Ilmu hukum tata negara memiliki sifat praktis atau terapan (*Applied Science*), dan pengumpulan, penyediaan, serta penyelidikan bahan-bahannya dilakukan oleh ilmu negara, sehingga ilmu negara disebut sebagai ilmu murni (*Pure Science*). (Atmadja, 2012)

## **E. HUBUNGAN ILMU NEGARA DENGAN ILMU POLITIK**

Relasi yang dapat dijelaskan dalam hubungan antara ilmu negara dan ilmu politik adalah terkait dengan objek kajiannya yang memiliki kesamaan yaitu negara. Adapun perbedaannya, dapat dilihat pada metode yang digunakan. Metode yuridis digunakan dalam kajian-kajian ilmu negara, sedangkan metode sosiologis dipakai dalam kajian-kajian ilmu politik. Perbedaan lainnya adalah ilmu negara memfokuskan pada sifat-sifat teoritis tentang asas-asas pokok dan pengertian-pengertian dasar mengenai negara, oleh karena itu ilmu negara itu kurang dinamis. Sedangkan ilmu politik lebih menitikberatkan pada faktor-faktor konkrit dan terutama berpusat pada gejala-gejala kekuasaan, baik tentang organisasi-organisasi negara maupun yang berpengaruh pada pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan oleh negara, oleh karena itu, ilmu politik itu lebih dinamis dan lebih hidup. (Huda, 2014)

## **F. HUBUNGAN ILMU NEGARA DENGAN HUKUM INTERNASIONAL**

Sama seperti relasi antara ilmu negara dengan ilmu politik, relasi antara ilmu negara dengan hukum internasional juga memiliki kaitan yang sama yaitu negara sebagai objek kajiannya. Sampai saat ini, dalam kajian hukum internasional, subjek hukum internasional adalah yang terutama adalah negara. dalam posisi dan kedudukannya sebagai subjek hukum

internasional, negara mempunyai hak dan kewajiban dan diatur menurut hukum internasional. Oleh karenanya, ilmu negara menyelidiki dan mengkaji corak-corak dan sifat-sifat negara sebagai genus, dan juga ilmu negara memberi sumbangan teori dalam perkembangan hukum internasional, demikian pula sebaliknya dalam perkembangan ilmu negara, hukum internasional ikut memberikan pengaruh, terutama dalam relasi dan kaitan antar negara, berupa perjanjian internasional, baik yang bersifat bilateral, regional, dan/atau multilateral. (Satriawan & Khoiriah, 2018)

## G. PERISTILAHAN DAN DEFINISI NEGARA

Istilah dan kata “negara” berasal dari terjemahan dalam bahasa asing yaitu: kata *Staat* dalam bahasa Belanda, kata *State* dari bahasa Inggris, kata *E'tat* dari bahasa Perancis. Ketiga istilah dan kata di atas berasal dari bahasa Latin, yakni kata “*Statum*”, artinya menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, atau menempatkan. (Soetomo, 1993)

Terkait definisi negara, para ahli dan para sarjana telah banyak melakukan diskusi, namun kesepakatan terkait definisi negara belum dapat dicapai. Oleh karena itu, maka dipandang perlu untuk memberikan beberapa penjelasan para ahli dan para sarjana mengenai definisi negara, yaitu sebagai berikut:

- 1) Negara didefinisikan sebagai persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Definisi ini dikemukakan oleh Aristoteles, dalam bukunya yang berisi pandangannya mengenai negara berjudul *Politica*. (Kusnardi & Saragih, 1995)
- 2) Negara adalah satu masyarakat dan diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung dibandingkan individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Definisi ini dikemukakan oleh Harold J. Laski. (Budiardjo, 1991)
- 3) Negara merupakan suatu organisasi yang muncul dikarenakan kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri. Definisi ini dikemukakan oleh Kranenburg, dalam bukunya yang berjudul *Algemeine Staatslehre*. (Huda, 2014)
- 4) Negara merupakan suatu tubuh yang dibuat oleh banyak orang dengan ramai, dan masing-masing berjanji akan menggunakannya sebagai alat



untuk keamanan dan proteksi mereka. Definisi ini dikemukakan oleh Thomas Hobbes. (Netta, 2011)

- 5) Negara merupakan sebuah entitas yang bersifat abstrak dan berupa institusi yang mempunyai aparat sendiri, memiliki otoritas membuat aturan yang terpusat pada sebuah wilayah yang tertentu, memiliki perbedaan secara hierarkis di antara individu dalam hal akses kepada kekuasaan dan sumber-sumber yang dikokohkan melalui cara pemaksaan yang terlembagakan baik dalam bentuk pajak maupun militer, dan biasanya diikuti dengan melemahnya struktur dalam hal kesukuan. perihal Definisi negara seperti ini dikemukakan oleh Weber. (Aziz, 2011)

## H. RANGKUMAN MATERI

1. Peristilahan “Ilmu Negara” diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Belanda yaitu *Staatsleer* dan diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Jerman, yaitu *Staatslehre*.
2. George Jellinek menjelaskan bahwa Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara. Jellinek mengklasifikasikan ilmu negara menjadi dua bagian besar, yaitu Ilmu Negara dalam arti sempit (*Staatwissenschaften*), dan Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtwissenschaften*).
3. Sebagai sebuah ilmu, ilmu negara menyelidiki dan mengkaji dan lebih dalam tentang bagaimana asal mula negara, hakikat negara, bentuk negara pada tataran umum.
4. Hubungan antara ilmu negara dan hukum tata negara dikemukakan oleh Ni'matul Huda. Menurutnya, ilmu negara sebagai sebuah ilmu pengetahuan yang melakukan penyelidikan terhadap pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara dapat memberikan dasar-dasar yang bersifat teoritis dan umum untuk hukum tata negara positif.
5. Relasi yang dapat dijelaskan dalam hubungan antara ilmu negara dan ilmu politik adalah terkait dengan objek kajiannya yang memiliki kesamaan yaitu negara. Sedangkan relasi antara ilmu negara dengan

hukum internasional juga memiliki kaitan yang sama yaitu negara sebagai objek kajiannya.

6. Istilah dan kata “negara” berasal dari terjemahan dalam bahasa asing yaitu: kata Staat dalam bahasa Belanda, kata State dari bahasa Inggris, kata E’tat dari bahasa Perancis. Ketiga istilah dan kata di atas berasal dari bahasa Latin, yakni kata “Statum”, artinya menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, atau menempatkan.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan apa kontribusi Jellinek pada ilmu negara dan pembagian ilmu negara menurut Jellinek!
2. Jelaskan minimal 3 pendapat para ahli mengenai ilmu negara serta temukan perbedaan dan persamaannya!
3. Jelaskan hal-hal apa saja yang menjadi objek kajian dari ilmu negara!
4. Menurut anda apakah ilmu negara dan hukum tata negara memiliki relasi? Jelaskan dengan contoh yang relevan!
5. Jelaskan minimal 3 pendapat para ahli mengenai definisi negara serta temukan perbedaan dan persamaannya!

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, I. G. (2012). *Ilmu Negara; Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press.
- Aziz, A. (2011). *Chieftdom Madinah; Salah Paham Negara Islam*. Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Basah, S. (1994). *Ilmu Negara Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Budiardjo, M. (1991). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hakim, L. (2010). *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*. Malang: PPS Unibraw.
- Huda, N. (2014). *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Isrok, & Uyun, D. A. (2010). *Ilmu Negara*. Malang: Brawijaya Press.
- Kusnardi, M., & Saragih, B. R. (1995). *Ilmu Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Muhtada, D., & Diniyanto, A. (2018). *Dasar-Dasar Ilmu Negara*. Semarang: BPFH UNNES.
- Netta, Y. (2011). *Hukum Ilmu Negara*. Bandar Lampung: Lembaga Penelitian Universitas Lampung.
- Satriawan, M. I., & Khoiriah, S. (2018). *Ilmu Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Soehino. (2018). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soetomo. (1993). *Ilmu Negara*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Sukardja, A. (2014). *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika.



BAB  
2

## ASAL MULA DAN UNSUR PEMBENTUKAN NEGARA

---

**Dr. Fatkhul Muin, S.H., LL.M<sup>1</sup>**

**Dr. Agus Prihartono, S.H., M.H<sup>2</sup>**

**Muhammad Muslih, S.H.I., Lc., M.A<sup>3</sup>**

**Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang-Banten**

### **A. PENDAHULUAN**

Negara merupakan entitas besar yang tidak terlepas dari hubungan antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang kemudian bersepakat untuk membentuk suatu Negara di antara individu atau kelompok tersebut. Dengan adanya kesepakatan tersebut, maka dalam proses pembentukannya akan ditentukan pemimpin di antara individu atau kelompok tersebut yang secara *defacto* memiliki kewenangan untuk mengurus kebutuhan masyarakat tersebut yang pada akhirnya akan melahirkan bentuk Negara dan pemerintahan. Eksistensi Negara tentu tidak terlepas dari peran para pendiri Negara dengan sokongan rakyatnya melalui berbagai macam cara lahirnya Negara, baik pada awalnya hasil dari konsensus atau melalui perasaan senasib yang pada akhirnya menjadi perjuangan untuk membentuk Negara yang merdeka, hal ini terutama Negara-negara yang dijajah oleh kolonialisme yang lahirnya Negara hasil

dari perlawanan. Secara sederhana pemahaman terhadap konsepsi bernegara sebagai berikut:

### Bagan I Konsepsi Bernegara



Konsepsi Negara tidak terlepas dari pola hubungan utama yang menjadi dasar dalam melahirkan Negara, dimana konsensus di antara individu dan kelompok dalam berbagai bentuk menjadi kan sumber utama dalam lahirnya suatu Negara, dimana rakyat sebagai bagian utama kekuatan pembentukan Negara, lahir didasarkan karena *factor trust* kepada individu yang akan menjadi pemimpin di antara mereka yang diberikan kewenangan oleh rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, pada hakikatnya Negara-negara lahir tidak terlepas dari faktor hubungan-hubungan yang terjadi.

### B. DEFINISI NEGARA

Perkembangan Negara telah memberikan perubahan terhadap pola hubungan antara individu atau kelompok. Negara lahir pada hakikatnya tidak hanya terdiri dari satu atau dua etnis, suku atau budaya semata, tetapi pada umumnya merupakan penggabungan dari berbagai latar belakang yang menjadi dasar dalam pembentukan suatu Negara, sehingga lahirlah Negara yang menjadi organisasi kekuasaan dan menjalankan fungsinya

sebagai Negara itu sendiri. Pemahaman terhadap definisi Negara tentu memiliki pemahaman yang berbeda beda dalam istilah.

Istilah negara di kalangan para ahli memberikan pengertian yang beragam, hal ini tidak bisa dihindari, karena para ahli memiliki sudut pandang yang perbedaan dalam melihat konsep dan paham tentang negara, demikian pula adanya perbedaan lingkungan dimana mereka hidup, perbedaan kondisi sosial politik yang dialaminya serta keyakinan keagamaan yang dianutnya, juga menjadi faktor yang mempengaruhi keragaman pemikiran tersebut. Keragaman pemikiran seperti itu tentu akan menambah wawasan dan khazanah pengetahuan bahkan akan saling melengkapi dan menyempurnakan pemikiran, sehingga persepsi kita mengenai negara akan menjadi semakin dinamis dan berkembang. Meskipun tidak terdapat kesepakatan mereka mengenai konsep negara, namun mereka tetap sepakat akan perlunya negara, karena secara fungsional negara dalam pengelolaan pemerintahan yang paling menonjol adalah fungsi melaksanakan pemerintahan atau pelaksanaan undang-undang. Karena masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan, melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan. Rakyat dalam hal ini menyerahkan hak tersebut kepada penguasa untuk melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Jalan pikiran demikian dapat dipahami karena pemerintah merupakan suatu badan di dalam negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan bertumpu kepada kedaulatan rakyat. Pemerintahan yang ideal adalah pemerintahan yang dalam melaksanakan fungsinya dapat memahami kehendak dan aspirasi masyarakatnya. Dalam pengertian, bahwa ada suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mengupayakan agar kepentingan rakyat dapat terpenuhi yaitu terwujudnya kemaslahatan dan kesejahteraan bersama. (Usman, 2015:130). Secara substansi, bahwa eksistensi Negara merupakan upaya untuk memberikan perlindungan dalam makna yang luas dan kesejahteraan bagi masyarakat dalam suatu Negara dengan memenuhinya hak dan kewajiban bagi setiap warga Negara.

Istilah Negara dalam perkembangannya sudah digunakan sejak zaman dahulu. Periodisasi zaman perkembangannya dapat dilakukan menurut rentang waktu, yaitu Zaman Kuno/klasik, Zaman Tengah, Zaman Modern dan Zaman Kontemporer. Namun ada juga yang menggunakan pembagian

pemikiran berdasarkan tempat, yakni: Yunani, Romawi, Cina, Arab dan sebagainya. (Pudja Pramana, 2009:31, dalam I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, 2017:39) Penggunaan periodisasi misalnya pada zaman Yunani Kuno, Aristoteles (384-322 SM) dalam bukunya *Politica* sudah merumuskan pengertian Negara. Saat itu, istilah polis diartikan sebagai Negara kota (*city state*) yang berfungsi sebagai tempat tinggal bersama warga Negara dengan pemerintah dan benteng untuk menjaga keamanan dari serangan musuh. Contoh Negara dalam bentuk polis misalnya adalah Sparta dan Athena yang pada saat itu sudah mengenal pemerintahan dengan sistem demokrasi langsung. I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, 2017:39)

Dalam perkembangannya, ada beberapa pengertian Negara sebagai batasan dalam memberikan definisi Negara, seperti Pengertian negara disampaikan oleh Logemann yang menyatakan bahwa negara merupakan tata organisasi kekuasaan yang mempunyai wibawa. Adapun pengertian negara menurut Kranenburg yaitu sistem dari tugas-tugas umum dan organisasi yang dikelola untuk mewujudkan tujuan masyarakat yang ada di negara tersebut. Agar tujuan tersebut dapat terwujud maka harus ada pemerintah yang mempunyai legitimasi. Thommas Hobbes juga memberikan definisi tentang negara. Negara menurut Thomas Hobbes yaitu organ yang dibuat masyarakat dengan melakukan kontrak dan kemudian menggunakannya sebagai instrumen keamanan dan perlindungan bagi masyarakat itu sendiri. Tokoh terkenal lain seperti Karl Mark juga menyumbangkan definisi terkait dengan negara. Karl Marx menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara yaitu instrumen otoritas manusia yang digunakan agar menindas kelas manusia yang lain. *Benedictus de Spinoza* atau biasa disebut Spinoza juga memberikan istilah tentang negara. Negara menurut Spinoza yaitu organisasi yang mempunyai peran mewujudkan perdamaian, ketenteraman serta menghilangkan ketakutan dalam masyarakat negara tersebut (Syafiie, 2013: 82, dalam Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, 2018:5). Artinya pada hakikatnya bahwa Negara merupakan organisasi yang bersumber dari masyarakat untuk mewujudkan perlindungan bagi masyarakat.

Selain itu ada definisi tentang negara juga dikemukakan oleh para pakar dari Indonesia. Djokosoetono menyatakan bahwa negara merupakan organisasi masyarakat dengan berada di bawah naungan pemerintahan

yang sama. Miriam Budiarmo yang merupakan salah satu begawan ilmu politik juga mempunyai definisi tentang negara. Negara menurut Miriam Budiarmo ialah wilayah yang terdapat masyarakat dan masyarakat tersebut diperintah oleh pejabat agar masyarakat tersebut patuh terhadap peraturan hukum. Perintah tersebut berdasarkan kekuasaan yang berdaulat. Adapun definisi negara menurut Nasroen yaitu instrumen penting yang dibuat oleh manusia dan digunakan dibawah kekuasaan manusia itu sendiri. Definisi negara menurut Sunarko adalah organisasi masyarakat yang terdapat tiga ciri utama. Tiga ciri utama dari negara yaitu adanya wilayah tertentu, warganegara tertentu, dan otoritas kekuasaan tertentu (Syafiie, 2013: 83 dalam Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, 2018:5). Secara umum, ada beberapa definisi Negara sebagai berikut: (Isharyanto, 2016: 32-33).

1. Menurut Poulantzas, negara merupakan badan yang dominan, hegemonik, dan mandiri dalam membuat kebijakan.
2. Menurut Anthony Giddens, negara merupakan badan yang kuat untuk menggapai tujuan jangka panjang guna melindungi sistem produksi kapitalis.
3. Menurut Harold J. Laski, negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa di mana individu atau kelompok merupakan bagian dari masyarakat itu.
4. Menurut Max Weber, negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.
5. Menurut Robert Mac Iver, negara adalah asosiasi yang diselenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat pada suatu wilayah yang berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah.
6. Menurut Woodrow Wilson, negara merupakan orang-orang yang diorganisasikan dalam suatu wilayah tertentu.
7. Menurut Miriam Budiarmo, negara merupakan suatu daerah yang rakyatnya diperintah oleh pejabat yang menuntut kepatuhan warganya menurut aturan serta melalui kontrol dan kekuasaan yang sah.

Secara sederhana dapat dipahami bahwa Negara merupakan bagian dari suatu organisasi kekuasaan yang paling tidak lahir karena adanya



kekuasaan yang lahir dari dan untuk melindungi rakyatnya dalam rangka mencapai kesejahteraan bagi masyarakat itu sendiri.

### **C. TERBENTUKNYA NEGARA DAN FUNGSI NEGARA**

Paradigma dalam rangka pembentukan Negara tentu tidak terlepas dari upaya untuk menciptakan tatanan organisasi kekuasaan yang memiliki kewenangan yang cukup besar. Keberadaan Negara tidak lepas dari berbagai unsur-unsur utama lahirnya sebuah Negara. Eksistensi Negara-negara saat ini ada tidak terlepas dari sejarah adanya proses pembentukan Negara dengan memenuhi unsur-unsur lahirnya Negara itu sendiri. Unsur-unsur negara merupakan sesuatu yang harus ada di dalam negara. Artinya, ketika negara tidak mempunyai unsur-unsur, maka negara tersebut tidak mungkin bisa ada. Sehingga, unsur negara merupakan hal yang paling fundamental dalam suatu negara. Pakar Ilmu Negara Oppenheim Lauterpacht menyatakan bahwa unsur-unsur dalam suatu negara terdiri atas tiga unsur utama, yaitu adanya rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang merdeka atau berdaulat. Suatu negara tidak mungkin akan berdiri manakala tidak mempunyai rakyat, wilayah, serta pemerintahan yang merdeka atau berdaulat. Tanpa adanya salah satu unsur tersebut, maka negara tidak mungkin ada. Negara tanpa adanya pemerintahan yang berdaulat belum bisa dikatakan sebagai negara. Begitu juga dengan unsur-unsur lainnya. Oleh karena itu, ketiga unsur tersebut harus ada secara bersama untuk dapat disebut sebagai negara (Sabon, 2014: 47-48 dalam Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, 2018:30). Unsur-unsur tersebut merupakan kerangka utama dalam rangka untuk membentuk Negara sebagai organisasi kekuasaan.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dengan adanya Konvensi Pan Amerika di Montevideo pada tahun 1933 juga menghasilkan rumusan yang serupa tentang unsur-unsur negara, yaitu dengan adanya penduduk yang tetap, adanya wilayah tertentu, adanya pemerintah, dan kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain. Tentang kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain ini dapat menjadi bahan perdebatan. Apakah mengadakan hubungan dengan satu negara saja sudah dapat dikategorikan mampu mengadakan hubungan dengan negara lain? Secara normatif, mungkin sudah bisa dikatakan memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Tetapi secara politis, hal

demikian belum tentu, tergantung subyektifitas dari yang memandang. Unsur-unsur dalam penjelasan diatas menandakan bahwa negara akan terwujud manakala mempunyai unsur-unsur yang secara bersama-sama ada dan terus ada. Hans Kelsen juga memberikan pandangan tentang unsur negara yang terdiri atas tujuh unsur: (Sabon, 2014: 48 dalam Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, 2018:30-31).

1. Wilayah;
2. Waktu;
3. Rakyat;
4. Kompetensi negara yang merupakan bagian kesahihatan substansi sistem hukum negara;
5. Adanya hukum negara yang baru dan bertentangan dengan hukum negara yang lama;
6. Hak dasar dan kewajiban dasar dari negara; dan
7. Otoritas negara.

Pasal 1 Montevideo (Pan American) *Convention on Rights and Duties of States of 1933*, menyebut unsur-unsur negara sebagai berikut:

1. *A permanent population;*
  2. *A defined territory;*
  3. *A government; and*
  4. *capacity to enter into relations with other states.*
- (<https://osf.io/htnvc/download/?format=pdf>).

Pemikiran-pemikiran mengenai negara dalam pengertian yang umum, sering kali hasil dari spekulasi. Usaha untuk melakukan deduksi dengan berlandaskan konsekuensi logika tertentu, masih berdasarkan uraian yang spekulatif. Dengan demikian, dalam dunia akademik muncul kategorisasi pemikiran-pemikiran mengenai negara yang beragam, tergantung kepada sudut pandang yang dipakai dari variabel-variabel yang dijadikan tolak ukur kategorisasi. Begitu pula perbedaan pemakaian variabel akan menghasilkan juga kategorisasi yang tidak sama. (Isharyanto, 2016: 20)

Ditinjau dari variabel waktu perkembangan pemikiran negara secara umum (yang dalam materi ini adalah dikategorikan pada pra-Perang Dunia II dan pasca-Perang Dunia II) dan akar ideologis dari pemikiran tersebut (yang merujuk kepada pemilihan akar ideologi liberal dan marxis), maka

dalam literatur dijumpai minimal 8 teori negara yaitu: (Isharyanto, 2016: 20-21)

- 1) Teori Negara Korporatis;
- 2) Teori Negara Strukturalis;
- 3) Teori Negara Formal;
- 4) Teori Negara Kapitalis Klasik;
- 5) Teori Negara Marxis Klasik;
- 6) Teori Negara Bonapartis;
- 7) Teori Negara Pluralis;
- 8) Teori Negara Organik.

Dengan demikian Negara mempunyai dua buah corak yang harus selalu diingat dan diperhatikan dalam meninjau Negara yaitu corak sebagai pergaulan hidup dan corak sebagai Negara. Oleh sebab itu negara memiliki sifat negara menurut Miriam Budiardjo adalah: (Sri Kusriyah, 2017:12)

1. Sifat memaksa, agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai dan serta timbulnya anarki dapat dicegah, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekuasaan fisik secara legal, sarana untuk itu adalah polisi, tentara dan sebagainya,
2. Sifat Monopoli, negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dalam masyarakat,
3. Sifat mencakup semua (*all-encompassing-all-embracing*), semua peraturan perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktifitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.

Van Vollen Hoven yang membahas fungsi Negara ialah: (Sri Kusriyah, 2017:25)

1. *Regelling*,
2. *Berstuur*,
3. *Rechtspraak*,
4. *Policie*.

God Now mengatakan fungsi Negara sebagai berikut: (Sri Kusriyah, 2017:25)

1. *Policy making,*
2. *Policy executing.*

Fungsi-fungsi negara tersebut harus dipisah-pisahkan agar tidak dipegang oleh satu cabang kekuasaan/ atau satu orang yang pada akhirnya menimbulkan absolutisme. Timbullah ajaran pemisahan kekuasaan/*sparation of power* dan pembagian kekuasaan/ *distribution of power*. Pemisahan kekuasaan bisa secara Horisontal/sederajat artinya kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengontrol dan seimbang/*checks and balances*. (Sri Kusriyah, 2017:25)

Miriam Budiardjo bahwa Negara harus menyelenggarakan beberapa fungsi minimum yang mutlak perlu: (Sri Kusriyah, 2017:125-26)

1. Melaksanakan penertiban, untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, Negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan Negara melaksanakan fungsi stabilisator;
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
3. Pertahanan, untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar, Negara dilengkapi alat perlengkapan pertahanan; dan
4. Menegakkan keadilan, yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Charles E. Merriam mengatakan bahwa fungsi Negara yaitu: (Sri Kusriyah, 2017:26)

- 1) Keamanan ekstern,
- 2) ketertiban intern,
- 3) keadilan,
- 4) kesejahteraan umum,
- 5) kebebasan.

Jacobsen dan Lipman dalam bukunya *Political Science*, membedakan antara tujuan dan fungsi negara, tujuan negara adalah: (Sri Kusriyah, 2017:26)

- 1) Memelihara ketertiban;
- 2) Memajukan kesejahteraan; dan
- 3) Mempertinggi moralitas

Fungsi Negara ini mendorong adanya upaya untuk menciptakan pemenuhan hak-hak sebagai warga Negara nantinya, karena hakikatnya bahwa terbentuknya Negara tidak hanya untuk menciptakan kekuasaan semata, tetapi dalam rangka untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat suatu Negara.

#### **D. RANGKUMAN MATERI**

Salah satu isu utama dalam rangka pembentukan suatu Negara tidak terlepas dari upaya memahami makna Negara secara utuh, pandangan dari para ahli yang memberikan definisi berkaitan dengan Negara menunjukkan bahwa Negara merupakan organisasi kekuasaan yang pada hakikatnya keberadaan Negara sejalan dengan tujuan Negara yaitu untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. pemahaman terhadap lahirnya Negara tidak terlepas dari konvensi Internasional Pasal 1 Montevideo (Pan American) *Convention on Rights and Duties of States of 1933*, menyebut unsur-unsur negara yaitu *A permanent population; A defined territory; A government; and capacity to enter into relations with other states*. Dengan adanya unsur-unsur tersebut, maka suatu Negara dapat terbentuk dengan memenuhi syarat-syarat minimal. Selain itu sebagai bagian dari tatanan kehidupan bernegara, maka ada beberapa fungsi Negara yang harus dijalankan setelah terbentuknya suatu Negara.

#### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Apa yang dimaksud dengan Negara menurut para ahli dan berikan kesimpulan definisi tentang Negara? Jelaskan!
2. Negara merupakan entitas besar, keberadaan Negara tidak terlepas dari peran beberapa hal. Jelaskan unsur-unsur Negara yang menjadi syarat minimal terbentuknya Negara.

3. Negara memiliki tujuan utama dalam rangka menjalankan fungsinya. Jelaskan fungsi dari Negara menurut para ahli?

## DAFTAR PUSTAKA

- Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, 2018, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, BPFH UNNES (Badan Penerbit Fakultas Hukum), Semarang.
- Isharyanto, 2016, *Ilmu Negara*, Oase Pustaka Oase Group Karanganyar,
- I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, 2017, *Ilmu Negara*, Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar.
- Usman, *NEGARA DAN FUNGSINYA (Telaah atas Pemikiran Politik)*, Jurnal Al Dulah, Vol. 4 / No. 1 / Juni 2015.
- Sri Kusriyah, 2017, *Ilmu Negara*, Unissula Press, Semarang.
- Ilmu Negara, Fakultas Hukum Universitas Maarif Hasyim Latif 2017, di akses melalui <https://osf.io/htnvc/download/?format=pdf>.





BAB  
3

## TEORI DAN KEKUASAAN NEGARA

---

**Deli Bunga Saravistha, S.H., M.H.**  
**Universitas Mahendradatta**

### **A. PENDAHULUAN**

Mengenai pembahasan Teori dan Kekuasaan Negara, maka akan dimulai pada pemisahan terhadap dua unsur yaitu mengenai yang dimaksud dengan teori dan konsep dari kekuasaan negara dalam ranah Ilmu Negara dan juga hukum tata negara di Indonesia. Ketika membicarakan kedua hal tersebut selayaknya kita dibawa untuk mengingat korelasi antara negara dengan rakyat yang merupakan refleksi atas keberadaan dari negara itu sendiri sebagai salah satu bagian yang tak terpisahkan.

Hukum dihadirkan untuk memberi batasan dan menjaga kekuasaan tetap pada relnya, untuk menghindari *abuse of power*. Kekuasaan bukanlah kewenangan semata, akan tetapi di dalam sebuah kekuasaan, selalu ada kewenangan, baik yang hadir secara vertikal, horizontal maupun yang dilahirkan atas nama hukum.

Kekuasaan haruslah mampu dilihat dari dua sisi yaitu perspektif formal dan material. Pada sudut pandang formal maka dalam setiap kekuasaan harus memiliki landasan atau semacam prosedur yang harus dipenuhi dalam mengambil suatu tindakan agar dipandang sah. Lalu kemudian sudut pandang material, yaitu berkenaan dengan sifat-sifat tindakan yang



berwenang untuk diambil yang terdiri atas tindakan mengatur, mengurus, dan mengadili (Atmadja, 2012).

## **B. DEFINISI TEORI DAN KEDUDUKANNYA DALAM ILMU HUKUM**

Pertama-tama harus diperjelas dulu mengenai kebingungan bagi kebanyakan orang bahkan praktisi dan akademisi untuk membedakan antara ilmu dan teori. Ilmu pengetahuan dibedakan atas dua bagian, yaitu Pertama, Ilmu itu sendiri dan Kedua, Pengetahuan. Oleh Sjachran Basah ilmu didefinisikan sebagai suatu hal yang bersumber dari pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh melalui berbagai cara, kendatipun demikian sesuatu dapat disebut sebagai ilmu pada saat memenuhi kualifikasi atau kriteria sebagai ilmu. Maka, tidak semua pengetahuan merupakan ilmu (Pantja, 2018).

Istilah “teori” banyak disalah pahami dan penggunaannya dalam praktik cenderung sesuka hati hanya untuk memberi kesan agar sesuatu nampak ilmiah padahal tidak demikian. Beberapa alasan hal demikian terjadi, antara lain Pertama, istilah teori tidak dianggap lagi eksklusif, dimana biasanya digunakan untuk mendeskripsikan dan menarasikan suatu fenomena tertentu melainkan hanya sebuah kosa kata umum saja. Kedua, batasan yang tipis di antara makna teori sebagai kosakata umum dengan teori dalam arti khusus, terutama bagi ilmu hukum. Ketiga, ketergantungan pada penggunaannya dalam arti seberapa ketat seseorang menggunakan istilah teori dan memaknainya sekaligus memberikan batasan terhadapnya sesuai dengan pakem atau justru sebaliknya (Otje&Susanto, 2013).

Teori berasal dari sebuah Bahasa Latin “Theoria” yang bermakna proses perenungan (Pantja, 2018). Teori Hukum dapat dikualifikasikan atas dua yaitu Pertama, yang bersifat deskriptif atau *descriptive legal theory* yang merupakan penyajian atas fakta-fakta. Dalam proses penyajiannya menggunakan beberapa jenis unsur di dalamnya baik doktrin, alasan diadakannya suatu ketentuan hukum. Unsur berikutnya adalah penjelasan terkait mazhab-mazhab yang ada dan karakteristik ajaran-ajarannya masing-masing dan terakhir adalah dampak dari keberadaan hukum dan Kedua, teori yang sifatnya normatif atau *normative legal theory* mengenai nilai-nilai atau *values*.

Teori hukum juga dapat dibagi menjadi dua definisi, yaitu dalam artian luas dan sempit. Teori hukum adalah keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual dari aturan-aturan hukum serta putusan hukum lalu dijadikan hukum positif untuk sebagian di antaranya yang dianggap penting (Bruggink, 2011, p, 160).

Teori memiliki beberapa definisi, sebagaimana dikemukakan oleh Michael Proudfoot dan A.R Lacey, yaitu (A'an Efendi,dkk, 2016):

- a. Teori sebagai satu atau lebih hipotesis atau hukum yang spekulatif;
- b. Teori sebagai hukum tentang sesuatu yang tidak dapat diamati/observasi, misalnya elektron atau evolusi;
- c. Teori sebagai suatu sistem hukum atau hipotesis dengan kekuatan eksplanatori (bukan hanya seperti tabel waktu (*timetable*) yang digunakan untuk apa saja aktifitas/kegiatan yang kita lakukan dan waktunya kapan);
- d. Teori sebagai suatu bidang studi (misalnya teori dalam filsafat dan teori pengetahuan).

Untuk menjawab dimana letak daripada Teori Hukum dalam lapisan Ilmu Hukum, tentunya akan diungkapkan terlebih dahulu terkait Pengertian dari Teori Hukum, Eksistensinya, dan Klasifikasi dari Teori Hukum. Jan Gijssels dan Mark Van Hocke mengungkapkan bahwa "*De darde trap van de rechtswetenschap, boven de rechtsdogmatiek ende rechtstheorie, wordt bezet door de rechtsfilosofie, voor zover altham men aanvardt dat filosofie wetenschap is*" (Pada lapisan paling bawah adalah dogmatika hukum kemudian di atasnya adalah Teori Hukum dan yang paling tinggi di lapisan Ilmu Hukum adalah Filsafat Hukum. Hal ini berarti bahwa filsafat hukum dalam tataran tertinggi merupakan basis bagi disiplin ilmu hukum lainnya (Atmaja dan Budiarta, p.1).

Tidak jarang Teori Hukum dikacaukan dengan Filsafat Hukum, sebagai contoh dalam buku "*Philosophy of Law*" yang ditulis oleh Dworkin, dimana substansi buku tersebut ternyata adalah bahasan mengenai teori hukum walaupun judulnya demikian (Marzuki, 2020). Filsafat hukum dikatakan menduduki posisi sebagai *Grand Theory*, hal ini membuat semakin membingungkan untuk memberikan perbedaan antara yang mana filsafat hukum dan yang mana termasuk ke dalam Teori Hukum. Dalam salah satu

literatur diungkapkan bahwa perbedaannya terletak pada metodologi atau pendekatannya.

Dalam Filsafat Hukum metodologi yang digunakan adalah metode “reflektif-spekulatif” terhadap semua gejala hukum. Sehingga Teori Hukum dikatakan sebagai interdisipliner yang mengkaji semua gejala-gejala hukum melalui bahasa non yuridis dengan berkolaborasi dengan ilmu-ilmu lainnya. Sedangkan dalam Dogmatik Hukum digunakan metode “normatif-positivis”. Sehingga dari perspektif metodologinya dapat dikatakan bahwa masing-masing lapisan ilmu hukum tersebut baik Filsafat Hukum, Teori hukum maupun Dogmatik Hukum adalah ilmu hukum yang mandiri (Marzuki, 2020).

Pendapat lain datang dari Jan Gijssels dan Mark Van Hocke dalam karya bukunya yang berjudul *Rechtsteorie* atau Teori Hukum yang juga menyatakan bahwa Teori Hukum merupakan kajian yang bersifat interdisipliner. Teori Hukum berusaha mengupas penyebab dan motivasi lahirnya hukum melalui penelitian yang mendalam dan meliputi hal yang menjadi latar belakang terbentuknya hukum. Dalam bukunya diungkapkan bahwa penelitian yang dimaksud adalah terkait latar belakang hukum dalam konteks yang luas suatu masyarakat secara keseluruhan (Marzuki, 2020).

Teori Hukum sebagai ilmu jika dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain masih relatif sangat muda. Perkembangannya baru dimulai pada Abad- 19 dan di Indonesia baru berkembang di akhir Abad-20. Hal inilah yang menyebabkan menjadi sangat sulit menentukan ruang lingkupnya. G.W. Paton menyatakan “*The great controversy has concerned the boundaries of jurisprudence and the methods it should employ*”. Hal ini berarti bahwa kontroversi ruang lingkup kajian Teori hukum (jurisprudence) dan banyak metodenya yang ditentukan sendiri kalangan pemikir hukum (Marzuki, 2020, p. 2).

Berbicara tentang kesinambungan antara teori hukum dengan ajaran hukum dapat dilihat dari dua aspek, yaitu (Otje Salman dan Susanto, 2013, p. 55):

1. Teori Hukum sebagai kelanjutan dari ajaran hukum umum memiliki objek disiplin mandiri, suatu tempat di antara Dogmatik Hukum di satu sisi dan Filsafat Hukum di sisi lainnya;

2. Sama seperti ajaran hukum dewasa ini maka Teori Hukum setidaknya oleh kebanyakan dipandang sebagai ilmu a-normatif yang bebas nilai. Ini yang persisnya membedakan antara Teori Hukum, Ajaran Hukum dan Dogmatik Hukum.

Untuk memahami lebih lanjut mengenai Teori Hukum terutama terkait batasannya maka akan dijabarkan sebagai berikut:

### 1) Dogmatik Hukum

Ajaran Hukum atau *Rechtleer* atau Dogmatik Hukum (*Rechtsgomatiek*), keduanya juga sering disebut sebagai Ilmu Hukum atau *Rechtswetenschap* dalam arti sempit. Tujuan dari dogmatik hukum adalah memaparkan dan mensistemisasi serta dalam arti tertentu juga menjelaskan/veklaren hukum positif yang berlaku. Dijelaskan pula bahwa Dogmatik Hukum bukanlah ilmu netral yang bebas nilai. Ajaran Hukum tidak dapat membatasi pada suatu pemaparan dan sistematisasi, melainkan secara sadar mengambil sikap berkenaan dengan butir-butir yang diperdebatkan. Jadi, ajaran hukum dalam hal-hal yang penting tidak hanya bersifat deskriptif saja melainkan juga bersifat preskriptif/bersifat normatif.

### 2) Filsafat Hukum

Adalah Filsafat umum yang diterapkan pada hukum atau gejala-gejala hukum. Dalam filsafat pertanyaan-pertanyaan yang paling dalam dibahas dalam hubungannya dengan makna, landasan, struktur dan sejenisnya dari kenyataan yang ditelaah melalui perspektif berikut, antara lain:

- a. Ontologi Hukum, Penelitian tentang hakikat dari hukum, misalnya hakikat demokrasi, hakikat perkawinan, dan sebagainya;
- b. Aksiologi, Penentuan isi dan nilai-nilai seperti kelayakan, persamaan, keadilan, kebebasan dan lain-lain;
- c. Ideologi, Ajaran tentang idea;
- d. Epistemologi Hukum, Ajaran tentang pengetahuan atau disebut sebagai bentuk metafilsafat;
- e. Teologi Hukum, Hal yang menentukan makna dan tujuan hukum;
- f. Ajaran dari Hukum, Meta-teori dari ilmu hukum;
- g. Logika Hukum

- 3) Mengenai hubungan Dogmatik Hukum dengan Teori Hukum, dikatakan bahwa keduanya adalah memiliki telaah sendiri-sendiri yang dijabarkan perbedaannya sebagai berikut (A'an Efendi, Freddy Poernomo, p, 98-99):
- a. Dogmatik Hukum mempelajari aturan-aturan hukum itu dari suatu sudut pandang teknikal (walaupun tidak a-normatif) maka teori hukum dikatakan sebagai refleksi terhadap teknik hukum ini;
  - b. Dogmatika Hukum berbicara tentang hukum. Sedangkan Teori Hukum berbicara tentang cara yang dengannya ilmuwan hukum berbicara tentang hukum;
  - c. Dogmatika Hukum mencoba lewat teknik-teknik interpretasi tertentu menerapkan teks undang-undang yang pada pandangan pertama tidak dapat diterapkan pada situasi masalah kongkret, maka Teori Hukum mengajukan pertanyaan tentang dapat digunakannya teknik-teknik interpretasi, tentang sifat memaksa secara logika dari penalaran interpretasi dan sejenisnya lagi.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa teori hukum tidak terarah pada penyelesaian masalah-masalah hukum yang kongkret satu kategori-kategori dari masalah hukum sebagaimana kajian dari Dogmatika Hukum melainkan hanya pada upaya mempelajari teknik-teknik dan metode yang digunakan Dogmatika Hukum dan praktik hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum kongkret memang dapat mempengaruhi persoalan-persoalan Teori Hukum. Sedangkan mengenai hubungan Filsafat Hukum dan Teori Hukum.

- 4) Hubungan Filsafat Hukum dan Teori Hukum
- a. Jika Teori Hukum mewujudkan sebuah meta-teori terkait dengan Dogmatika Hukum, maka filsafat hukum menempati posisi sebagai meta-disiplin dari teori hukum;
  - b. Secara struktural Teori Hukum dan Filsafat Hukum saling terhubung satu sama lain begitu pula sama halnya dengan Dogmatika Hukum dengan Teori Hukum;
  - c. Filsafat hukum merupakan meta-disiplin dari Teori Hukum;

- d. Filsafat hukum sebagai ajaran nilai dari teori hukum dan filsafat hukum sebagai ajaran nilai dari teori hukum;
- e. Filsafat Hukum sebagai Ajaran Ilmu dari teori Hukum dan sebagai Ajaran Pengetahuan mewujudkan sebuah meta-disiplin berkenaan dengan Teori Hukum tidak memerlukan penjelasan lebih jauh, mengingat Filsafat Hukum disini mengambil sebagian dari kegiatan-kegiatan dari Teori Hukum itu sendiri sebagai objek studi.

Selanjutnya terkait pembagian kajian dari Teori Hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Arief Sidharta dibagi, yaitu:

- a. Ajaran hukum atau Teori hukum;
- b. Hubungan hukum dan Logika; dan
- c. Metodologi

Sedangkan Jan Gijssels dan Mark van Hoecke pembagian kajian dari Teori Hukum, antara lain (A'an Efendi, dkk, p. 98-99):

- 1. Analisis hukum:
  - a. Pengertian Hukum;
  - b. Kaidah Hukum;
  - c. Sistem Hukum;
  - d. Pengertian-pengertian, lembaga-lembaga, pranata-pranata teknikal hukum;
  - e. Pengertian-pengertian dalam teori hukum dan filsafat hukum;
  - f. Fungsi-fungsi yuridik;
  - g. Sumber-sumber hukum.
- 2. Ajaran metode hukum:
  - a. Metode pembentukan hukum;
  - b. Metodologi penerapan hukum:
    - 1) Interpretasi undang-undang;
    - 2) Kekosongan dalam hukum;
    - 3) Antinomi dalam hukum;
    - 4) Interpretasi fakta
    - 5) Interpretasi atas perbuatan hukum bidang hukum keperdataan;
    - 6) Argumentasi yuridikal.

3. Ajaran ilmu dan ajaran metode dari dogmatika hukum:
  - a. Ajaran ilmu dari dogmatika hukum;
  - b. Ajaran metode dari dogmatika hukum
4. Kritik ideologikal atas hukum:
  - a. Perundang-undangan;
  - b. Peradilan;
  - c. Dogmatika hukum.

Untuk meneliti, mengkaji dan menganalisis hukum sebagai objek dapat lebih dipahami melalui 3 perspektif, yaitu:

- a. Ontologi, terkait hakikat dari hukum sampai ke tataran filosofisnya, terdalam sampai ke akar-akarnya baik terkait eksistensinya maupun pengejawantahannya di tataran hakikat.
- b. Epistemologi, terkait hukum sebagai produk.
- c. Aksiologi, terkait manfaat dari keberadaan hukum, sehingga melalui konstruksi teori hukum akan dibantu untuk meneliti, menganalisis dan menemukan formulasi ataukah reformulasi, konstruksi ataukah rekonstruksi dari hukum sebagai produk yang berlaku saat sekarang (hukum positif) ataukah untuk hukum di masa akan datang (*ius constituendum*).

Pada tataran kuliah S2, tugas akhir disusun dalam bentuk tesis dimana penggunaan teori hukum dibutuhkan untuk membantu meneliti dan menganalisis fakta-fakta hukum di tataran dogmatis (konkrit) dengan hakikat hukum di tataran filosofis (asas). Pada tataran s3, tugas akhir nantinya adalah dalam wujud disertasi, dimana sebelum sampai pada penggunaan atau aplikasi sebuah teori hukum, melalui materi konstruksi teori hukum terlebih dahulu harus dipahami hakikat kemunculan dari teori hukum yang akan digunakan. Sehingga akan mampu diklasifikasikan teori-teori menjadi 3 dimensi baik sebagai *Grand Theory*, *Middle Theory* maupun *Applied Theory*, yang akan disesuaikan dengan kajian yang akan diangkat dalam disertasi, sehingga tidak hanya mencari hakikat dari problematika hukum di tataran dogmatis saja seperti di s2.

Lebih dari sekedar mencari dan menggunakan teori hukum yang relevan seperti di s2, melainkan di tataran s3 lebih dari pada itu melalui Konstruksi Teori Hukum akan mampu dipahami landasan filosofis dari kemunculan sebuah teori hukum, konsep-konsep yang terkandung di dalam sebuah teori hukum, barulah kemudian kita pahami bahwa suatu teori hukum memang tepat atau relevan untuk digunakan dalam pembahasan disertai nantinya. Misalnya, dalam hal menempatkan “negara hukum” sebagai sebuah teori atautkah sebagai sebuah konsep. Melalui materi pembelajaran Konstruksi Teori Hukum akan dipahami bahwa dalam konteks tata negara, maka negara hukum dipandang sebagai sebuah teori. Sedangkan dalam konteks ilmu negara, maka negara hukum adalah sebuah konsep. Contoh lain lagi Misalnya, konsep “*equality before the law*” yang dikemukakan oleh Ronald Dworkin pada saat membahas tentang “*laissez faire*” nya akan berbeda dari ketika seorang Gustav Radbruch mengemukakan hal yang sama terkait persamaan di muka hukum. Dworkin berangkat dari pandangan bahwa undang-undang adalah hasil/produk dari tawar menawar politik atau dibahasakan olehnya sebagai “*compromise*”. Sehingga menurutnya undang-undang walaupun sah secara substansial tidak dapat disebut hukum tanpa adanya “nalar” yang diakui oleh masyarakat. Nalar yang dimaksud adalah batasan fundamental terhadap kekuasaan yang dipaksakan melalui undang-undang.

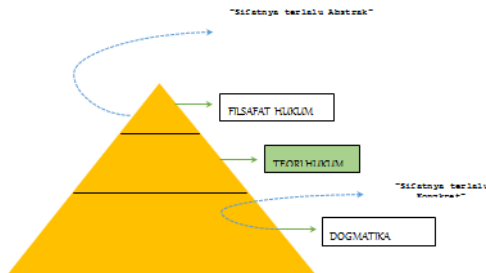
Lebih lanjut dikemukakan oleh Dworkin bahwa pemerintahan tidak mempunyai legitimasi apabila tidak didasari dua asas, yaitu :

1. *Equal concern*, perhatian yang sama terhadap hak setiap orang yang berada dibawah kekuasaannya;
2. Penghormatan Terhadap Hak Individu Untuk Menentukan Dirinya Sendiri Terkait Upaya Untuk Memberi Makna Pada Hidup.

Artinya bahwa konsep “*equality before the law*” yang dikemukakan disini dilatarbelakangi oleh problematika persaingan antar individu secara sehat/fair dan negara harus menjamin hal ini dalam undang-undang agar tidak terjadi perilaku-perilaku unfair. Dworkin dalam konsep “*laissez faire*” yang ia kemukakan menggunakan bidang ekonomi sebagai sudut pandang atau perspektifnya (Nurbaningsih, 2019, p.85). Melalui lapisan ilmu hukum yang terdiri dari tiga lapis, dimana filsafat hukum berada paling atas sebagai



basis bagi disiplin ilmu lainnya, lalu teori hukum berada ditengah-tengah yang menghubungkan antara filsafat dan dogmatis hukum. Maka, dengan pengetahuan terkait konstruksi teori hukum, akan mampu menarik benang merah antara asas-asas hukum di tataran filsafat yang bersifat abstrak dengan problematika hukum yang begitu konkritnya di tataran dogmatis hukum.



Gambar. Diolah sedemikian rupa oleh Penulis sendiri

Melalui penggunaan teori hukum yang relevan akan mampu dikemukakan alasan-alasan terhadap problematika hukum yang terjadi di tataran dogmatis tersebut. Melalui konstruksi teori hukum akan mampu ditentukan dalam konteks kajian problem norm yang mana kita akan menggunakan cukup banyak teori hukum atau hanya cukup menggunakan beberapa meta teori saja, yang nantinya meta teori tersebut sudah mengandung teori-teori hukum di dalamnya. Misalnya Teori Welfare State yang dikemukakan oleh Jeremmy Bentham sebagai penganut Utilitarianisme, bahwa di dalam penjabaran teorinya terdapat teori-teori lain yang dibicarakan seperti Teori Keadilan, Teori Kepastian Hukum, Teori Kewenangan, dan sebagainya. Meuwissen mengemukakan 3 ruang lingkup kajian Teori Hukum, yaitu (Sidharta, 2009) :

1. Menganalisis tentang definisi hukum dan definisi-definisi lain yang relevan;
2. Menganalisis hubungan antara hukum dan logika; dan
3. Menganalisis filsafat ilmu dari ilmu hukum serta suatu ajaran metode praktik hukum sejauh penting untuk perundang-undangan dan penegakan hukum di pengadilan.

Pendapat lebih lanjut mengenai teori-teori hukum adalah sebagaimana dikemukakan oleh Charles Samford dalam karyanya yang berjudul *“The Disorder of Law”: A Critique of Legal Theory (1989)*”, dimana Beliau menyatakan bahwa paradigma hukum sebagai suatu sistem bertumpu pada tiga teori sistem hukum sebagai sebuah pernyataan yang konvensional, yang terdiri dari (M. Fadjar, 2013, p, 1) :

- a. Teori Sistem Hukum berbasis sumber/*source based* : *Teori Positivitis*;
- b. Teori Sistem Hukum berbasis isi/*Content based*: Teori Hukum Alam;
- c. Teori Sistem Hukum berbasis Fungsi/*function based*: Teori-teori Sosiologis.

Sistem Hukum sebagaimana dikemukakan di atas, memiliki beberapa unsur-unsur di dalamnya yang di dalam filsafat hukum terdapat teori-teori yang saling bertentangan satu sama lain berkenaan dengan apa yang menjadi atau bukan merupakan bagian dari sistem hukum.

Sedangkan dalam tataran dogmatik telah sampai pada kesepakatan pragmatis yang mengemukakan bahwa “Kita anggap sebagai ‘hukum’ semua peraturan yang menjadi ada dengan berbagai cara, antara lain:

- a. Melalui legislasi, yang melahirkan hukum dalam bentuk tertulis dan legislator sebagai pembentuknya;
- b. Melalui penanganan kasus di pengadilan, dalam membuat putusan, hakim sebagai organ yudikatif akan menciptakan suatu produk hukum dari putusannya yang telah berkekuatan hukum tetap atau disebut yurisprudensi;
- c. Melalui kebiasaan atau adat, yang nyata-nyata dapat dilihat pada hukum adat di sebagian besar wilayah NKRI yang beraneka ragam, terus tumbuh, diakui, dan dipatuhi oleh masyarakat adatnya;
- d. Melalui perjanjian, baik yang dilakukan antar negara dalam kapasitas sebagai subjek hukum internasional dengan melahirkan konvensi, *treaty*, *annex*, dan sebagainya. Perjanjian yang dapat menjadi sumber hukum juga dapat dilakukan antar individu, mengingat keberadaan aturan dalam KUHPer bahwa perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi pihak yang membuatnya.

### C. APA ITU “KEKUASAAN”

Secara etimologi, kekuasaan berasal dari kata dasar “kuasa” yang diberi makna sebagai kemampuan berbuat atau bertindak dari manusia. Menurut Talcot Parson, bahwa *“Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligations are legitimized with reference to their bearing non collective goals, and where in case of recalcitrancy there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions-whatever the agency of enforcement”* (Kekuasaan adalah suatu kapasitas untuk menjamin terlaksananya kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif. Kewajiban ini dianggap sah apabila menyangkut tujuan-tujuan kolektif dan jika ada perlawanan, pemaksaan, melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu) (Astomo, 2021, p, 71-72).

Max Weber berpendapat bahwa kekuasaan adalah kapasitas untuk bertindak dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan ini. Kemudian Barbara Goodwin mengemukakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara yang oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih, seandainya ia tidak dilibatkan atau dengan kata lain memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya (Astomo, 2021).

Dari sudut pandang politik maka, kekuasaan diberi makna sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain dan bila perlu dilakukan dengan cara-cara kekerasan. Djokosutono mengungkapkan bahwa legitimasi kekuasaan yang dipandang dari segi legitimasi subjek wewenang yakni mengenai dasar kewibawaan seseorang yang memegang atau menjalankan kekuasaan negara.

### D. FILOSOFI DAN KONSEP KEKUASAAN NEGARA

Tidak ada yang lebih mengejutkan bagi pemegang kekuasaan atau bagi para warganya daripada lemahnya pemerintah dalam tipe-tipe krisis tertentu dimana pemegang kekuasaan sebagai otoritas juga tidak berarti apapun tanpa dukungan rakyat (Nonet&Selznick, 2018, p, 38). Kekuasaan akan semena-mena tanpa adanya hukum, sebaliknya bahwa hukum tidak akan

ada tanpa kekuasaan, walaupun hukum sebenarnya tidak identik dengan kekuasaan saja (Kelsen, 2012).

Sebagai bagian dari *nation building*, maka diadakannya suatu upaya tertib hukum melalui pemegang kekuasaan dimana keberadaan aturan hukum merupakan salah satu bagian dari karakteristik dari upaya tersebut. Keberadaan aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan yang disesuaikan pengejawantahannya dengan kriteria kelayakan politik (Nonet&Selznick, 2018).

Dalam konteks otoritas salah satu bentuk kontrol sosial adalah proses kriminalisasi, dimana kriminalisasi atas nama hukum dirasa sebagai salah satu bentuk kontrol penguasa yang paling disukai. Sebagai salah satu upaya represif, menciptakan dan menjaga perdamaian merupakan kewajiban utama yang dilimpahkan pertanggungjawabannya pada pemerintah sebagai pemegang otoritas. Permasalahan utamanya adalah kurangnya sumber daya, sehingga kemiskinan sumber daya membuat potensi represi menjadi jalan yang dipilih untuk menghadapi tugas negara yang memadai namun tidak didukung oleh sumber daya. Pemerintah dalam hal ini mulai memperluas jangkauannya, melaksanakan tanggung jawab yang menuntut pemegang otoritas ini menggunakan kapasitas seoptimal mungkin dan menguji batas-batas pengetahuannya sehingga memperlebar jurang pemisah antara tugas dan sumber daya. Usaha untuk meningkatkan keuntungan dalam segala hal yang sejajar dengan situasi ketidaktahuan mengenai cara-cara melaksanakannya atau karena kurangnya sumber daya seperti sarana dan prasarana yang tidak memadai dan waktu yang mendesak, akan membuat pemegang otoritas menggunakan cara-cara represif dengan memakai bentuk yang baru dan lebih halus (Nonet&Selznick, 2018).

Dalam konteks organ negara, kekuasaan terbagi dalam struktur organisasi sebagai gejala universal umat manusia yang mengikatkan diri untuk hidup bersama dalam wadah negara. Struktur organisasi yang dimaksud dapat tersusun secara vertikal ataupun secara horizontal dengan mendistribusikan fungsi-fungsi kekuasaan itu secara vertikal dan horizontal dalam bentuk organ-organ yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan tertentu dalam satu kesatuan sistem kekuasaan yang terpadu berdasarkan norma yang disepakati bersama dalam konstitusi. Maka dapat disimpulkan

bahwa organ negara yang dimaksud merupakan wujud pelembagaan jajaran fungsi-fungsi kekuasaan negara yang terorganisasi untuk mewujudkan tujuan bernegara.

Struktur organisasi horizontal yang dimaksud dibedakan diantara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, plus berbagai fungsi yang dipadukan dalam satu lembaga, badan atau komisi-komisi negara tertentu seperti Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Informasi Pusat, dan sebagainya. Prof. Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya mengungkapkan bahwa pandangan yang dikemukakan Montesquieu mengenai Trias Politica kini telah berkembang menjadi Quadru Politica yang meliputi keempat cabang makro dan mikro. Cabang mikro yaitu berkaitan dengan *inter-structure of power* atau struktur di dalam, sedangkan cabang Makro yaitu *outer structure of power* atau struktur luar yang terdiri dari *state, civil society, business market*, dan media. Konsep ini telah dikenal di pertengahan Abad- 20 dengan nama "*The Fourth estate of Democracy*"(Asshiddiqie, 2020,p, 193-194).

Dikatakan bahwa pemisahan secara makro maupun mikro sangat penting dilakukan untuk pengelolaan yang lebih baik dan menekan timbulnya konflik kepentingan di antara para pemegang kekuasaan atau jabatan di dalam antar institusi kekuasaan. Inilah yang dimaksud dengan pelembagaan yaitu sebagai proses menginstitusionalisasikan personalitas institusi yang ada. Proses pelembagaan harus terjadi di dalam keempat lembaga secara sendiri-sendiri dan dalam hubungan antar cabang atau lembaga yang ada harus disesuaikan dengan aturan yang berlaku. Mengenai pembagian tiga kekuasaan baik itu legislatif, yudikatif dan eksekutif dan cabang campuran juga harus terlembagakan dalam organ-organ atau lembaga-lembaga negara yang dikatakan terbentuk secara horizontal dengan berpedoman pada prinsip-prinsip *check and balances*. Tujuan dari penerapan prinsip tersebut adalah untuk menghindarkan diri dari posisi kekuasaan yang vertikal-hierarkis dan tetap horizontal, misalnya Presiden dengan DPR dan Mahkamah Agung masing-masing berasal dari kekuasaan legislatif dan eksekutif dan yudikatif yang posisinya kedudukannya tetap horizontal, dalam arti tidak membawahi ataupun tidak lebih berkuasa dari lembaga lainnya.

Dalam kaitannya dengan bekerjanya sistem norma, mengingat negara kita adalah negara hukum, serta konsep *rechstaat* yang mensyaratkan bahwa segala tindakan pemerintah harus didasari atas hukum, maka fungsi-fungsi kekuasaan dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Fungsi pembentukan norma;
- b. Fungsi pelaksana/penerapan norma;
- c. Fungsi penegakan norma.

Konsep negara hukum juga dikatakan memberi kontribusi besar terhadap lahirnya politik hukum, khususnya politik perundang-undangan atau legislasi, yang dapat diartikan bahwa dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, *abuse of power* dan bahkan terhadap pelanggaran HAM. Maka, harus dimulai dengan sebaik-baiknya sejak proses perumusan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Yohanes Ufunan dalam Orasi Ilmiahnya pada 2004 lalu ketika Beliau dikukuhkan sebagai Guru Besar di Bidang Hukum Tata Negara.

## **E. TEORI TENTANG KEKUASAAN NEGARA**

### **1. Teori Distribusi Kekuasaan**

Pendistribusian sebuah kekuasaan dapat terjadi dalam dua cara, yaitu secara vertikal, biasanya terjadi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan horizontal, adalah di masing-masing pemerintahan yang ada baik itu di pusat ataupun di daerah yang terbagi ke dalam tiga bentuk kekuasaan baik Legislatif, Yudikatif, dan Eksekutif. Tujuan dari pemisahan kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu adalah untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan, korupsi dan ketidakefisienan dalam sistem pemerintahan (Munir, 2011).

Ketiga kekuasaan tersebut tidak boleh berada di tangan satu tangan, karena hal demikian akan lebih berpotensi terhadap terjadinya *abuse of power*. Penyalahgunaan kekuasaan akan membuat rakyat menderita karena hak-haknya akan semakin banyak dilanggar akibat dari kesewenang-wenangan pemegang kekuasaan. Dalam konteks negara hukum sebagaimana dianut di negara kita, maka menurut Burkens wajib memenuhi beberapa kualifikasi sebagai berikut (Ufunan, 2016):

- a. Asas legalitas, dimana segala tindakan penguasa harus berlandaskan peraturan perundang-undangan/wettelijke grenslag. UUD 1945 merupakan landasan paling dasar, dan dalam negara hukum peranan legislator berada pada posisi yang sangat krusial;
- b. Adanya pembagian kekuasaan, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa pembagian ditujukan agar kekuasaan tidak dimonopoli oleh satu tangan saja;
- c. Adanya Grondrechten atau Hak-hak dasar, yang diadakan dengan tujuan perlindungan terhadap hak-hak rakyat dan pembatasan terhadap kekuasaan legislator;
- d. Adanya pengawasan terhadap sistem peradilan, artinya dibuka peluang bagi rakyat untuk menguji keabsahan tindak pemerintah/Rechmatiegeheid Stoetsing melalui keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara.

## **2. Teori Legitimasi Kekuasaan Negara**

Teori ini berbicara tentang betapa besarnya kekuasaan sebuah negara. Dalam konstitusi 1945 Pasal 33 dinyatakan bahwa sektor-sektor penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, mencetak uang, menetapkan pajak, dan sebagainya. Di sektor pertahanan dan keamanan, negara berkuasa membentuk tentara, satuan kepolisian baik di darat, laut maupun udara. Maka, dasar dari kekuasaan negara ini haruslah dipahami, sehingga seluruh individu masyarakat secara sadar dapat berkomitmen dan menerima segala kebijakan yang ditetapkan oleh negara dalam konteks pemerintahan.

Ada tiga kelompok teori dasar pembenar atau landasan dari kekuasaan negara, antara lain:

- a. Teori Teokrasi  
Adalah sebuah teori yang memberikan pembenar bahwa kekuasaan negara bersumber dari Tuhan baik secara langsung ataupun tidak langsung.
- b. Teori Kekuasaan  
Adalah teori yang menyatakan dan mendukung bahwa kekuasaan negara bersumber pada kekuatan-kekuatan tertentu, baik itu fisik, materi, maupun kekuatan rohani. Kekuatan fisik yang dimaksud adalah

persenjataan, jumlah penduduk, keadaan geografis, dan sebagainya. Kekuatan materi yang dimaksud adalah kestabilan di bidang ekonomi. Terakhir adalah kekuatan rohani, dalam arti penguasaan di bidang kerohanian dijadikan dasar pembenar untuk membentuk negara dan kekuasaan di dalamnya.

c. Teori Yuridis

Adalah teori yang dikaitkan dengan hakikat negara dengan dua pandangan, yaitu Pertama, bahwa hakikat negara bersumber pada pemilikan tanah yang diwujudkan dalam bentuk kepemilikan sertifikat. Pandangan ini hampir sama dengan konsep feodalisme. Kedua, kelompok yang memandang asal muasal dari kekuasaan negara adalah hasil dari perjanjian masyarakat (Atmadja, 2012, p, 68-69).

## F. RANGKUMAN MATERI

Ketika kita membicarakan kedudukan Teori hukum dalam Ilmu Hukum, maka kita akan sangat mudah mengingatnya dengan menggunakan Konsep segitiga Ilmu Hukum, dimana Filsafat Hukum berada pada posisi paling atas (Abstrak) sedangkan Teori Hukum sendiri berada di tengah-tengah menghubungkan antara filsafat yang abstrak dengan dogmatika hukum yang sifatnya begitu kongkret.

Kemudian dalam konteks kekuasaan negara, maka terlebih dahulu wajib dipahami mengenai filosofi dan konsep dari kekuasaan itu sendiri, barulah kemudian dipilih dari sekian banyaknya teori-teori hukum yang berhubungan dengan kekuasaan negara, yang paling relevan untuk menjawab dan menganalisa permasalahan atau konteks yang dihadapi.

### TUGAS DAN EVALUASI

1. Apa makna “kekuasaan negara” bagi negara hukum?
2. Apa pemikiran dasar dari Konsep Trias Politica yang dikemukakan oleh Montesquieu?
3. Sebut dan jelaskan konsep dasar dari teori-teori mengenai Kekuasaan Negara?!
4. Apa dasar pemikiran Konsep *Quadru Politica* yang diungkap oleh Jimly Asshiddiqie?



5. Konsep manakah yang dianut dalam sistem pemerintahan Indonesia? Trias Politica atukah Quadru Politica? Jelaskan!

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Efendi, A'an, Poernomo, Freddy, dan Ranuh, IG. NG Indra S., (2016), *Teori Hukum*, Sinar Grafika
- Atmadja, I Dewa Gede, (2012), *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press
- Atmaja, I Dewa Gede, SH., MS dan Budiarta, I Nyoman Putu, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press
- Astawa, I Gde Pantja dan Na'a, Suprin, (2018), *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT. Refika Aditama
- Astomo, Putera, (2021), *Ilmu Negara*, PT. RajaGrafindo Persada
- Asshiddiqie, Jimly, (2020), *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press (Konpress)
- B. Arief Sidharta, (2009), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama
- Fadjar, A. Mukthie, (2013), *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Setara Press
- Kelsen, Hans, (2012), *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media
- Marzuki, Peter Mahmud, (2020), *Teori Hukum (The House of Law is the House of Mankind)*, Prenada Media Group
- Nurbaningsih, Enny, (2019), *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas)*, Rajawali Press
- Nonet, Philippe dan Selznick, Philip, (2018), *Hukum Responsif*, Nusa Media
- Salman, Otje dan Susanto, Anton F., (2013), *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama
- Usfunan, Yohanes, (2016), *Ham Politik (Kebebasan Berpendapat di Indonesia)*, Udayana University Press

### Lain-lain

- Usfunan, Yohanes, 2004, *Orasi Ilmiah: Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, 1 Mei 2004





## BENTUK NEGARA DAN PEMERINTAHAN

---

**Merlien Irene Matitaputty, S.H.,M.H**  
**Universitas Pattimura**

### **A. PENDAHULUAN**

Dunia dewasa ini telah mengalami perubahan yang sangat pesat, apabila dibandingkan dengan keadaan di masa-masa lalu pada abad ke-20. Kehidupan kenegaraan di seluruh dunia dewasa ini juga telah berubah sehingga teori-teori dan konsep-konsep hukum yang berlaku dimasa lalu banyak menjadi tidak relevan dengan kebutuhan era baru untuk dijadikan sebagai pegangan ilmiah.

Sebagai contoh, teori tentang susunan organisasi negara yang selama berabad-abad telah dipahami terdiri atas tiga bentuk, yaitu negara kesatuan (*unitary state atau eenheidsstaat*), negara serikat atau federal (*bondstaat*), dan negara konfederasi (*confederation*). Sekarang kita telah menyaksikan terbentuknya wadah Uni Eropa (*European Union*) di antara Negara-negara Eropa bersatu yang dari waktu ke waktu terus menguat derajat integritasnya menjadi suatu komunitas kenegaraan yang sama sekali tidak dapat dikategorikan sebagai salah satu dari ketiga bentuk susunan organisasi negara seperti yang disebutkan di atas.

Dalam berbagai *literature* hukum, konsep bentuk negara (*staats-vorm*) seringkali dicampur adukkan dengan konsep bentuk pemerintahan (*regerings-vorms*). Hal ini juga terlihat dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bahwa: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Kelemahan rumusan diatas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Seyogianya, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lainnya. Mengapa, karena yang dibicarakan adalah bentuk negara yang berarti bentuk organ atau organisasi itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas itu bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai ialah bentuk pemerintahan. Istilah ini pun harus dibedakan pula dari istilah sistem pemerintahan yang menyangkut pilihan antara sistem presidensial, sistem parlementer atau sistem campuran. Perbedaan pengertian bentuk pemerintahan adalah bahwa, pertama, istilah pemerintahan dalam konsepsi bentuk pemerintahan bersifat statis, yang berkenaan dengan bentuknya (*vormen*), sedangkan dalam sistem pemerintahan, aspek pemerintahan bersifat dinamis. Kedua, dalam konsepsi bentuk pemerintahan, kata pemerintahan lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan. Sedangkan kata pemerintahan dalam sistem pemerintahan terbatas pengertiannya hanya pada cabang eksekutif saja.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur secara tegas ketentuan mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam dua pasal, yaitu Pasal 1 ayat (1) sebagai ketentuan permulaan yang paling awal dan ketentuan yang paling akhir yaitu dalam Pasal 37 yang mengatur mengenai perubahan sebelum aturan peralihan dan aturan tambahan. Dalam ketentuan mengenai perubahan UUD 1945 ditentukan khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan. Karena sangat pentingnya persoalan NKRI maka diatur dalam Pasal 1 sebagai pasal pembuka dan yang ke 2 adalah Pasal 37 sebagai ketentuan penutup.

## B. ISTILAH DAN PENGERTIAN NEGARA

Istilah “Negara” yang dikenal sekarang, mulai timbul pada zaman *renaissance* di Eropa pada abad ke-15. Pada masa itu orang mulai menggunakan istilah *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian dijelma menjadi *L’Etat’*, dalam bahasa Prancis, *the State* dalam bahasa Inggris atau *Der Staat* dalam bahasa Jerman dan *De Staat* dalam bahasa Belanda.

Di Indonesia sendiri, istilah “Negara” sudah dikenal, sekitar abad ke-5 berasal dari bahasa Sansakerta yaitu *nagara* atau *nagari*, yang berarti kota. Hal ini dibuktikan oleh adanya penamaan Kerajaan Tarumanegara di Jawa Barat. Selain itu, istilah *nagara* juga dipakai sebagai penamaan Kitab Majapahit *Negara Kertagama* yang ditulis Mpu Prapanca. Jadi, istilah “negara” sudah dipakai terlebih dahulu di Indonesia jauh sebelum bangsa Eropa menggunakannya.

Kata *Lo Stato* dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi “Negara” yang diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam wilayah (daerah) tertentu.

Demikian luasnya pengertian negara itu, maka HLA Hart, akhirnya mengartikan negara sebagai gambaran dari dua fakta yang didalamnya memuat unsur-unsur dari negara yaitu (Huala Adolf: 2015:2-3):

1. Terdapatnya suatu penduduk yang mendiami suatu wilayah yang berada pada pengaturan pemerintahan yang diatur oleh suatu sistem hukum yang di dalamnya terdapat lembaga legislatif, pengadilan dan aturan-aturan dasar (konstitusi).
2. Pemerintah tersebut menikmati suatu kemerdekaan tertentu (“*defined degree of independence*”). Beliau berpendapat bahwa: “*The expression of ‘a state’ is not the name of some person or thing inherently or ‘by nature’ outside the law; it is a way of referring to two facts: first, that a population inhabiting a territory lives under that form of ordered government provided by a legal system within its characteristic structure of legislature, Courts, and primary rules; and secondly, that the government enjoys a vaguely defined degree of independence.*”

Selanjutnya, J.L. Brierly memberi batasan negara sebagai suatu lembaga (institusi), yaitu suatu wadah dimana manusia mencapai tujuannya dan melaksanakan kegiatannya.

Menurut Prof.Dr.J.H.A. Logemann: *De Staat is een gezags-oreganizatie* (negara ialah, suatu organisasi kekuasaan/kewibawaan).

Selain terdapat perbedaan dalam definisi tentang negara, istilah "negara" juga mengandung pelbagai arti yang menurut prof.Mr.Dr.L.J. Van Apeldoorn dalam bukunya yang berjudul *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche* (Pengantar Ilmu Hukum Belanda) bahwa (C.S.T. Kansil: 2006:8-10):

- a. Istilah Negara dipakai dalam arti "penguasa", untuk menyatakan orang atau orang-orang yang melakukan kekuasaan tertinggi atas persekutuan rakyat yang bertempat tinggal dalam sesuatu daerah.
- b. Istilah Negara juga kita dapati dalam arti "persekutuan rakyat", yakni untuk menyatakan sesuatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah, di bawah kekuasaan yang tertinggi menurut kaidah-kaidah hukum yang sama.
- c. Negara mengandung arti "sesuatu wilayah tertentu" dalam hal ini istilah negara dipakai untuk menyatakan sesuatu daerah di dalamnya diam sesuatu bangsa dibawah kekuasaan tertinggi.
- d. Negara terdapat juga dalam arti "kas negara atau fiskus" jadi untuk menyatakan harta yang dipegang oleh penguasa guna kepentingan umum, misalnya dalam istilah "domein negara, pendapatan negara dan lain-lain".

Miriam Budiardjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* (2007) merangkum definisi-definisi negara menjadi "Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolitis terhadap kekuasaan yang sah."

Secara sederhana para pakar menguraikan adanya empat unsur pokok dalam setiap negara, yaitu: (A. Appadorai, 2005, hal: 11) ; (i) a *definite territory*; (ii) *population*; (iii) a *government*; dan (iv) *sovereignty*. Namun demikian untuk menguraikan pengertian negara dalam tataran yang lebih

filosofis, kita dapat merujuk kepada pendapatnya Hans Kelsen dalam bukunya *“General Theory of law and State”* (Hans kelsen, 1961, hal.188-191) beliau menguraikan bahwa elemen negara itu mencakup: (i) *The territory of the State*, seperti mengenai pembentukan dan pembubaran negara, serta mengenai pengakuan atas negara dan pemerintahan; (ii) *Time Element of the State*, yaitu waktu pembentukan negara yang bersangkutan; (iii) *The People of the State*, yaitu rakyat negara yang bersangkutan; (iv) *The Competence of the State as the Material Sphere of Validity of the National Legal Order*, misalnya yang berkaitan dengan pengakuan Internasional; (v) *Conflict of Laws*, pertentangan antar tata hukum; (vi) *The so-called Fundamental Rights and Duties of the States*, soal jaminan hak dan kebebasan asasi manusia; dan (vii) *The Power of the State*, aspek-aspek mengenai kekuasaan Negara.

Negara sebenarnya merupakan konstruksi yang diciptakan oleh umat manusia (*human creation*) tentang pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa dengan maksud untuk memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa negara adalah suatu organisasi yang berada dalam suatu wilayah tertentu, yang di dalamnya terdapat rakyat, dan pemerintahan yang sah dan berdaulat yang memiliki kekuasaan dan wewenang untuk mengatur rakyatnya guna mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama.

## **C. BENTUK NEGARA MENURUT PERKEMBANGAN SEJARAHNYA**

### **1. Bentuk Negara pada Zaman Yunani Kuno**

Plato mengemukakan bahwa ada lima macam bentuk negara yang sesuai dengan sifat tertentu dan jiwa manusia, yaitu : (Moh Kusnadi dan Bintang R. Saragih)

- a) Aristokrasi, yang berada di puncak. Aristokrasi adalah pemerintahan oleh Aristokrat (cendekiawan) sesuai dengan pikiran keadilan.
- b) Timokrasi, yaitu pemerintahan oleh orang-orang yang ingin mencapai kemasyhuran dan kehormatan.
- c) Oligarchi, yaitu pemerintahan oleh para hartawan. Keadaan ini melahirkan milik partikular, maka orang-orang miskin pun bersatu melawan kaum hartawan.



- d) Demokrasi, yaitu pemerintahan oleh rakyat miskin. Karena salah memergunakannya maka keadaan ini berakhir dengan kekacauan atau anarki.
- e) Tirani, yaitu pemerintahan oleh seorang penguasa yang bertindak secara sewenang-wenang. Bentuk ini adalah bentuk paling jauh dari cita-cita tentang keadilan.

## 2. Bentuk Negara pada Zaman Pertengahan

Jellinek memberikan ukuran untuk membedakan kerajaan dan republik berdasarkan cara pembentukan kemauan negara. Dalam Negara kerajaan pembentukan kemauan Negara terjadi seluruhnya didalam badan seseorang dan kemauan negara terbentuk terlihat sebagai kemauan yang tertentu berbadan dan individual. Sedang dalam hal republik, kemauan negara tercapai berdasarkan kejadian yuridis menurut tindakan-tindakan kemauan banyak orang yang berbadan, sehingga kemauan itu tidak terlihat sebagai kemauan untuk satu orang melainkan kemauan badan yang hanya mempunyai bentuk realitas secara yuridis saja. (Azhar, 1996,49-50)

Menurut C.F Strong ada lima kriteria untuk melihat bentuk Negara, yaitu:

- a. Melihat negara itu bagaimana bangunannya apakah ia negara kesatuan atautkah serikat.
- b. Melihat bagaimana konstitusinya.
- c. 3. Mengenai badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepada parlemen atau tidak, atau disebut badan eksekutif yang sudah tertentu jangka waktunya.
- d. Mengenai badan perwakilannya, bagaimana susunannya, siapa yang berhak duduk disitu.
- e. Bagaimana hukum yang berlaku dan bagaimana hukum nasionalnya.

## 3. Bentuk Negara pada Masa Sekarang

Apabila ditinjau dari susunannya, bentuk Negara dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu :

- a) Negara Kesatuan (*Unitary States*)

Negara Kesatuan ialah suatu Negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh Negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat)

yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk: (C.S.T. Kansi: 2001: 135)

- Negara kesatuan dengan system sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam Negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya;
- Negara kesatuan dengan system desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra.

Negara dalam bentuk ini, memiliki suatu pemerintah pusat ("*central government*") yang memiliki kewenangan untuk mengatur seluruh wilayahnya dan kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan serta mengadakan perjanjian Internasional. Bentuk Negara ini terdapat di Myanmar, Sri Lanka dan Singapura, Indonesia dan beberapa Negara lainnya. Dengan demikian, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Artinya, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Namun dalam perkembangannya, terdapat kecenderungan terjadinya regionalisasi di beberapa Negara Eropa (barat) termasuk Indonesia. Maksud regionalisasi ini ( di Indonesia digunakan istilah otonomi daerah), adalah diberikannya sebagian fungsi atau kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah, khusus untuk urusan tertentu saja.

#### b) Negara Serikat ( Federasi)

Negara serikat (federasi) ialah suatu Negara yang merupakan gabungan beberapa Negara atas yang menjadi Negara-negara bagian daripada Negara serikat itu.

Negara-negara bagian itu asal mulanya adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dalam suatu negara serikat, maka negara yang tadinya berdiri sendiri itu

dan sekarang menjadi Negara bagian, melepaskan sebagian kekuasaannya dan menyerahkannya kepada negara serikat itu. Kekuasaan yang diserahkan itu disebut sebuah demi sebuah (*limitative*); hanya kekuasaan yang disebutkan itu diserahkan kepada Negara serikat (*delegated powers*).

Kekuasaan asli ada pada negara bagian, dan negara bagian itu berhubungan langsung dengan rakyatnya. Kekuasaan dari negara serikat adalah kekuasaan yang diterimanya dari negara bagian. Biasanya yang diserahkan oleh Negara-negara bagian kepada Negara serikat ialah hal-hal yang berhubungan dengan hubungan luar negeri, pertahanan Negara, keuangan dan urusan pos. (C.S.T. Kansi: 2001: 136).

Kata "federal" berasal dari bahasa Latin, feodus, yang artinya liga-liga negara-negara kota yang otonom pada zaman Yunani Kuno dan dapat dipandang sebagai negara federal yang mula-mula. Sifat dasar negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan unit federal. Adapun ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan keluar dari negara-negara bagian di serahkan sepenuhnya kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi.

Hampir setengah dari jumlah penduduk dunia sekarang ini hidup dibawah pemerintahan yang berbentuk federal. Negara-negara seperti ini, misalnya adalah Amerika Serikat, India, Canada dan Australia.

Bentuk dasar dari negara federal ini yaitu bahwa wewenang terhadap urusan dalam negeri dibagi menurut konstitusi antara pejabat-pejabat federal dan anggota-anggota federasi. Sedangkan urusan luar negeri biasanya dipegang oleh pemerintah federal (pusat).

Bilamana suatu negara anggota federasi (yakni negara bagian atau provinsi) melakukan perbuatan melanggar kewajiban-kewajiban sebagai suatu negara bagian, maka yang bertanggungjawab atas perbuatan tersebut adalah negara federal. Misalnya saja ketika terjadi pemberontakan dan penganiayaan terhadap warga negara Italia di New Orleans, Amerika Serikat tahun 1891, Amerika Serikat mengakui bertanggung jawab atas kejadian tersebut dan membayar kompensasi ke Italia. Dalam insiden tersebut sebenarnya kewenangan untuk mencegah terjadinya tindakan dan

menghukumnya berada dalam wilayah yurisdiksi negara bagian Louisiana, bukan berada dalam kekuasaan negara federal Amerika Serikat.

Meskipun pada umumnya pelaksanaan hubungan luar negeri pada anggota-anggota negara federal ini berada eksklusif pada negara federal, namun ada suatu konstitusi negara federal yang memberi negara-negara federal kekuasaan terbatas untuk mengadakan hubungan luar negeri (internasional).

Misalnya saja, Pasal 80 konstitusi Uni Soviet tahun 1977 memberikan hak kepada republik-republik (negara bagian Uni Soviet) untuk mengadakan hubungan dengan negara lain, mengadakan perjanjian hubungan diplomatik atau konsuler. Sebelumnya di tahun 1944, Pemerintah Uni Soviet mengubah konstitusinya yang memberikan kewenangan kepada Ukraina dan Byelo-Russia (dua anggota negara federal Uni-Soviet) untuk menjadi anggota PBB di samping Uni Soviet sendiri.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa negara federal adalah subjek hukum internasional yang terbatas. Mengapa, karena pertama, negara federal hanya mampu dan berwenang mengadakan hubungan internasional sepanjang konstitusi negaranya memberi kewenangan untuk melakukan hubungan internasional. Kedua, kriteria negara sebagai subjek hukum internasional seperti diisyaratkan Konvensi Montevideo 1933 tidak dengan tegas menyebutkan sistem atau bentuk dari suatu negara.

### c) Negara Konfederasi

Di dalam mengartikan dan memahami bentuk negara federal ini kadang-kadang kita dibingungkan dengan adanya bentuk konfederasi. Untuk mencari perbedaan antara federasi dengan konfederasi, George Jellinek mencari ukuran perbedaan itu pada sosial dimana letak kedaulatan. Dalam konfederasi, kedaulatan itu terletak pada masing-masing negara anggota peserta konfederasi itu, sedangkan pada federasi letaknya kedaulatan itu pada federasi itu sendiri dan bukan pada negara-negara. (Miriam Budiardjo, hal.142).

Kata Konfederasi ini merupakan istilah yang agak mengambang, karena konfederasi tidak lain adalah negara federal, tetapi kekuasaan anggota negara federal provinsinya lebih besar. Contoh Negara-negara dengan

bentuk Negara ini misalnya : Republic Jerman (tahun 1918-1933), Konfederasi Swiss (sejak 1884) Amerika Serikat (1778-1787).

Dalam Ilmu Tata Negara, biasanya negara dibagi dalam dua bentuk. Negara yang berbentuk pertama, yaitu Negara yang berbentuk kerajaan dan kedua, negara yang berbentuk republik. Suatu negara yang mempunyai raja sebagai kepala negaranya disebut dengan kerajaan, sedangkan bila kepala negaranya itu presiden dinamakan dengan republik. Keistimewaan suatu negara tidak terletak pada apakah negara itu berbentuk kerajaan atau republik. Karena Kita tidak dapat menilai bahwa kerajaan itu jelek, tidak baik, sedangkan republik itu baik atau lebih baik dari kerajaan.

Negara yang berbentuk republik itu tidak mesti demokratis ketimbang negara kerajaan dan negara kerajaan tidak mesti lebih demokratis dari pada republik. Kerajaan dan republik belum dapat menentukan isi dan sifat pemerintahannya. Jadi, kita tidak dapat menilai kebaikan suatu negara karena bentuk luarnya saja, tanpa melihat bagaimana mekanisme kerja seluruh organ pemerintahannya.

Selain dua bentuk negara diatas, pada awal-awal abad ke dua puluh hadir pula negara dalam bentuk lain. Bentuk Negara yang ketiga ini timbul dalam negara fasis Jerman dan Italia, masing-masing dipimpin oleh Hitler dan Mussolini sebelum perang Dunia II. Negara dalam bentuk ini dinamai dengan negara pemimpin atau fuchrerstaat.

Menurut ahli negara, masing-masing bentuk negara mempunyai karakteristik tersendiri. Kerajaan mempunyai ciri (dasar) perbedaan yang pada gilirannya berimplikasi ke arah kezaliman, penindasan dan yang sangat berkuasa (raja atau bangsawan) terhadap rakyat atau hamba.

Menurut Maududi kerajaan akan memaksakan ditaatinya kekuasaan secara turun-temurun dan karena itu kerajaan akan menjadi mulkun adhudun atau kerajaan yang menggigit, maksudnya adalah menindas dan merampas hak-hak rakyat di seluruh bidang kehidupan. Republik mempunyai karakteristik dasar persamaan, ini merupakan bumerang bagi pemimpin yang pada gilirannya akan melumpuhkan negara itu sendiri.

#### d) Negara Persemakmuran (Commonwealth)

Bentuk Negara-negara yang tergolong ke dalam persemakmuran, dilatarbelakangi oleh adanya proses dekolonisasi pada Negara-negara

tersebut. Proses dekolonisasi ini dapat terjadi karena dua kemungkinan. Pertama, negara tersebut merdeka penuh, berdaulat dan terpisah dari Negara yang pernah mendudukinya. Kedua, negara tersebut terpaksa tergantung kepada negara yang mendudukinya karena terbatasnya perekonomiannya, sehingga memberinya kemerdekaan bukanlah jalan yang terbaik. Bagi negara-negara ini, kekuasaan untuk mengatur urusan dalam negeri tetap berada pada kekuasaannya. Namun urusan-urusan luar negeri dan pertahanan diserahkan kepada negara induknya.

Inggris merupakan salah satu contoh negara induk yang terkenal pada abad pertengahan karena menduduki banyak negara di berbagai belahan dunia. Sejak berakhirnya perang Dunia II, cukup banyak negara yang melepaskan dirinya dari Inggris dan memerdekakan dirinya sebagai negara merdeka.

M. Margaret Ball, menyebut negara-negara ini sebagai negara persemakmuran terbuka (*the open Commonwealth*), karena memiliki kewenangan sepenuhnya. Bahkan sesama negara anggota persemakmuran telah diadakan pula perjanjian-perjanjian bersama. Misalnya: Perjanjian Pakta Anzac (*the Anzac Pact*) Tahun 1944 antara Australia dan Selandia Baru atau perjanjian ANZUS (Australia, Selandia Baru dan Amerika Serikat) tahun 1951.

Negara-negara anggota persemakmuran ini juga memiliki sebuah sekretariat (*Commonwealth Secretariat*) yang dibentuk pada tahu 1964 dan berkedudukan di London. Tugas utamanya adalah menyelenggarakan pertemuan para pimpinan dan anggota Commonwealth. Sekretariat tidak memiliki fungsi eksekutif (*executive functions*). Ia tidak memiliki kerangka organisasi atau konstitusional sebagai suatu organisasi internasional. Sekretariat diketuai oleh Sekretaris Jenderal yang memiliki tugas utamanya ialah melakukan hubungan diplomatik diantara para pimpinan negara anggota Commonwealth diantara negara anggota Commonwelth.

#### **D. BENTUK NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Dari sejarah ketatanegaraan Indonesia, secara garis besar dapatlah dikemukakan bahwa Bangsa Indonesia, c.q. para pendiri negara, menghendaki bahwa Negara Indonesia yang kemerdekaannya diproklamasikan oleh Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia pada

tanggal 17 Agustus 1945 itu berbentuk Republik, bukan Monarki, sedangkan mengenai bentuk susunannya adalah negara kesatuan, bukan negara federasi.

Bangsa Indonesia, pernah menerima bentuk susunan negara federasi, pada waktu Belanda mengalami kegagalan dalam usahanya untuk menjajah kembali Indonesia. Dengan politik *divide et impera*, Belanda kemudian membentuk negara-negara kecil, sebagai persiapan membentuk negara Federasi yaitu Negara Republik Indonesia Serikat.

Sehubungan dengan usaha Belanda tersebut, maka pertikaian antara Indonesia dengan Belanda semakin gawat, dan untuk meredakan pertikaian tersebut, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) campur tangan, dengan diselenggarakannya Konferensi Meja Bundar (KMB). Duduk dalam KMB tersebut adalah delegasi Negara Republik Indonesia, Delegasi Negara-Negara BFO dan Delegasi Belanda, sedangkan Komisi PBB untuk Indonesia bertindak sebagai Mediator.

KMB diselenggarakan di S'Gravenhage, den hag dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949, dengan hasil pokok :

1. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan (baca: Pengakuan) kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat.
3. Didirikannya UNI antara Negara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Persetujuan pengakuan kedaulatan tersebut terdiri dari tiga persetujuan induk, yaitu:

1. Piagam pengakuan Kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat.
2. Statuta UNI; dan
3. Persetujuan Perpindahan.

Dalam piagam pengakuan kedaulatan ditentukan bahwa hal itu akan dilakukan pada tanggal 27 Desember 1949.

Sementara KMB berlangsung, delegasi Republik Indonesia, Delegasi nagara-negara BFO telah membuat rancangan UUD untuk Negara RIS yang akan dibentuk. Rancangan UUD tersebut kemudian disahkan oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia dan BP KNPI; dan disahkan pula oleh pemerintah dan Badan Perwakilan rakyat Negara-negara BFO. Pengesahan itu tertera dalam piagam penandatanganan Konstitusi RIS pada tanggal 14 Desember 1949, dan mulai berlaku pada hari tanggal pengakuan kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS, yaitu pada tanggal 27 Desember 1949. Pada tanggal tersebut mulai berdirilah Negara RIS yang wilayahnya meliputi seluruh wilayah Indonesia, yaitu bekas wilayah Hindia Belanda dahulu. Mulai saat itu pula Negara RIS hanya berstatus sebagai Negara bagian dengan UUD 1945 sebagai UUD-nya. Sedangkan negara-negara Bagian lainnya selama berdirinya Negara RIS belum pernah dapat membentuk UUD.

Dengan demikian jelaslah bahwa Pemerintah Republik Indonesia menerima hasil KMB, yang antara lain akan didirikannya Negara RIS, hanyalah sebagai taktik politis belaka, dengan maksud mempersatukan kembali baik wilayah negara maupun bangsa Indonesia yang telah dipecah belah oleh Belanda. Penerimaan bentuk susunan Negara Federasi oleh Pemerintah Republik Indonesia bersifat sementara, karena setelah keadaan memungkinkan akan diadakan perubahan dalam negara, yaitu mengubah bentuk susunan Negara Federasi menjadi bentuk susunan Negara Kesatuan, dengan cara mengubah konstitusi RIS menjadi UUDS-RI, sesuai dengan aspirasi rakyat serta Bangsa Indonesia dan pendiri negara.

Pada tahun 1945 dalam Sidang BPUPKI memang pernah terlontar ide supaya bentuk Negara bukan Republic tapi Monarchi, tapi setelah ada perdebatan dan terakhir kali ketika di voting hanya satu orang saja yang mendukung ide kerajaan. Jadi dengan kata lain seluruh, minus satu orang, wakil-wakil pemimpin Bangsa Indonesia saat itu memilih Republik secara sadar dan rasional. Namun sejarah tidak boleh melupakan, bahwa meskipun secara rasional telah memilih republik ada pikiran yang masih hidup dalam negara ini bahwa sebaiknya Kerajaan. Bahkan sebetulnya dalam kenyataan hidup Bangsa Indonesia sistem kultur politik sehari-hari sampai sekarang masih terdapat pengaruh kultur kerajaan di dalam sistem politik nasional, hal ini dapat dilihat dalam cara berpikir para pemimpin,



para politisi, dan perilaku sebagian masyarakat juga masih dipengaruhi oleh sistem feodalisme, patrionalisme, yang merupakan karakteristik sistem kerajaan. Oleh karena itu Republik yang menjadi pilihan rasional itu harus dibina, karena secara resmi bentuk negara memang Republik, sehingga perilaku dan cara berpikir bangsa masih harus terus menerus dibina sehingga rasionalitas kultur politik sistem politik itu bisa terbina.

UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia harus dipahami oleh seluruh rakyat dan penyelenggaraan Negara. Pemahaman tidak dapat diperoleh hanya sekedar membaca ketentuan pasal-pasal, tetapi juga dengan melihat latar sejarah dan melihat konsekuensinya terhadap tata hukum dan organisasi negara.

UUD 1945 mengatur secara tegas ketentuan mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam dua pasal, yaitu Pasal 1 ayat (1) bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, hal ini dicantumkan sebagai ketentuan permulaan yang paling awal dan ketentuan yang paling terakhir yaitu dalam Pasal 37 yang mengatur mengenai perubahan sebelum aturan peralihan dan aturan tambahan. Dalam ketentuan mengenai perubahan UUD 1945 ditentukan khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan. Karena begitu pentingnya persoalan NKRI maka telah diatur dalam pasal 1 sebagai pasal pembuka dan dalam Pasal 37 sebagai ketentuan penutup.

## **E. BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN**

Sebenarnya perbincangan mengenai bentuk negara (*staat vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara : (a) Bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) Bentuk Negara Serikat (*Federal, bonds-staat*), atau (c) Bentuk Konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara (a) Bentuk Kerajaan (Monarki) atau (b) Bentuk Republik. Jika jabatan kepala Negara itu bersifat turun-temurun, maka negara itu disebut kerajaan. Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun-temurun, melainkan dipilih, maka Negara itu disebut republic.

Sementara dalam sistem pemerintahan (*regerings systeem*) terkait pilihan-pilihan antara (a) sistem pemerintahan presidensiil, (b) sistem pemerintahan parlementer, (c) sistem pemerintahan campuran, yaitu quasi presidensiil seperti di Indonesia (dibawah UUD 1945 yang asli) atau quasi parlementer seperti system Prancis yang dikenal dengan istilah hybrid system, dan (d) sistem pemerintahan collegial seperti Swiss. Dari ketiga konsep diatas , bangsa Indonesia sejak kemerdekaan pada tahun 1945 cenderung mengidealkan bentuk Negara kesatuan (*eenheidstaats-vorm*), bentuk pemerintahan republik (republik *regerings-vorm*), dan system pemerintahan presidential (*presidential system*) (Jimly Asshiddiqie, 2006; hal.209-211)

Teori-teori bentuk Negara yang dikembangkan para ahli dan berkembang di zaman modern bermuara pada dua paham yang mendasar. Pertama, paham yang menggabungkan bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Paham ini menganggap bahwa bentuk negara dengan bentuk pemerintahan, yang dibagi dalam tiga macam, yaitu (1) bentuk pemerintahan dimana terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif; (2) bentuk pemerintahan dimana ada pemisahan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (3) bentuk pemerintahan dimana terdapat pengaruh dan pengawasan langsung dari rakyat terhadap badan legislatif. Kedua, paham yang membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator. Paham ini membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator. Paham ini juga memperjelas bahwa demokrasi dibagi dalam demokrasi Konstitusional (liberal) dan demokrasi rakyat. Dari teori-teori tersebut kemudian berkembang di zaman modern ini, yaitu bentuk Negara Kesatuan (unitarisme) dan Negara Serikat (Federalisme) yang dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. (Soehino, 2000 Hal.224 )

Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Berbeda dengan Negara

Federasi, lebih lanjut Soehino menjelaskan, Negara Federasi adalah Negara yang bersusunan jamak, maksudnya Negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri . tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif.

Dengan kata lain, Negara Kesatuan adalah negara apabila kekuasaan tidak terbagi dan negara serikat apabila kekuasaan di bagi antar Pemerintah Federal dengan Negara Bagian.

Bentuk Negara sesungguhnya berkaitan dengan kekuasaan tertinggi pada suatu negara yaitu kedaulatan. Dalam negara, kedaulatan merupakan esensi terpenting dalam menjalankan negara dan pemerintahan. Teori kedaulatan yang terkenal sampai sekarang , antara lain teori kedaulatan Tuhan yaitu teori yang menganggap kekuasaan tertinggi berasal dari Tuhan (dikembangkan oleh Agustinus dan Thomas aquinas), teori kedaulatan rakyat yaitu kekuasaan berasal dari rakyat (dikembangkan oleh Johannes Althusius, montesque, dan Jhon Locke), teori kedaulatan negara yaitu teori kedaulatan tertinggi ada pada pemimpin negara yang melekat sejak negara itu ada (dikembangkan oleh Paul Laband dan George Jelinek), dan teori kedaulatan hukum yaitu teori kedaulatan dimana kekuasaan dijalankan oleh pemimpin negara berdasarkan atas hukum dan yang berdaulat adalah hukum (dikembangkan oleh Hugo De Groot, Krabbe, dan Immanuel Kant). Agar tidak menimbulkan kesalahpahaman, maka perlu dipertegas adanya perbedaan mendasar antara pengertian bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Ketiga istilah tersebut seyogyanya tidak disalahartikan satu sama lainnya, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam praktik ketatanegaraan.

## **F. RANGKUMAN MATERI**

Negara sebenarnya merupakan konstruksi yang diciptakan oleh umat manusia (*human creation*) tentang pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa untuk maksud memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama. Apabila perkumpulan orang bermasyarakat itu diorganisasikan untuk mencapai

tujuan sebagai suatu unit pemerintahan tertentu maka perkumpulan itu dapat dikatakan diorganisasikan secara politik dan disebut *body politic* atau Negara (*state*) sebagai *a society politically organized*.

Konsep bentuk negara (*staats-vorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep bentuk pemerintahan (*regerings-vorms*). Hal ini juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Kelemahan rumusan diatas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Karena yang dibicarakan adalah bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah istilah bentuk pemerintahan. Istilah ini pun harus dibedakan pula dari istilah sistem pemerintahan yang menyangkut pilihan antara sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer atau sistem campuran. Konsepsi terakhir ini berkenaan dengan sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti cabang kekuasaan eksekutif. Perbedaannya dari pengertian bentuk pemerintahan; Pertama, bahwa istilah pemerintahan dalam konsepsi bentuk pemerintahan bersifat statis, yaitu berkenaan dengan bentuknya (*vormen*), sedangkan dalam sistem pemerintahan, aspek pemerintahan yang dibahas bersifat dinamis. Kedua, dalam konsepsi bentuk pemerintahan, kata pemerintahan lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan. Karena itu perlu dipertegas adanya perbedaan mendasar antara pengertian bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Ketiga istilah tersebut sebaiknya tidak dipertukarkan satu sama lain, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam praktik ketatanegaraan.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan bentuk-bentuk Negara pada zaman Yunani Kuno.
2. Jelaskan perbedaan antara Negara Kesatuan dan Negara Federasi.
3. Jelaskan perbedaan antar bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan
4. Jelaskan perbedaan antara bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan
5. UUD 1945 mengatur secara tegas bentuk Negara dan bentuk pemerintahan di Indonesia. Jelaskan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhary. 1998. Ilmu Negara. Ghalia Indonesia. Jakarta
- Abu Daud Busroh.1990. Ilmu Negara. Bumi Aksara.
- C.S.T. Kansil – Christine. 2011. Pengantar Ilmu Hukum Indonesia. Rineka Cipta
- Huala Adolf.2015. Aspek-aspek Negara dalam hokum Internasional. Keni Media. Bandung
- Hendra Nurtjahjo.2005. Ilmu Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2014. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika. Jakarta Timur
- Jimly Asshiddiqie,2007. Konstitusi Dan ketatanegaraan Indonesia Kontemporer. The Biography Institute. Bekasi
- Miriam Budiardjo.1995. Dasar-Dasar ilmu Politik, Gramedia, Pustaka Utama.
- Soehino.2001. Ilmu Negara. Liberty. Yogyakarta.
- Soehino.2004.Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomni Daerah. BPF. Yogyakarta





## NEGARA HUKUM

---

**Herniwati,S.H., M.H.**

**Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Soelthan M.Tsjafioeddin Singkawang**

### **A. PENDAHULUAN**

Negara hukum atau yang disebut *rule of law* adalah negara berdasarkan atas hukum dan berkeadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Pemikiran *rule of law* atau negara hukum ini sejak zamannya plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah didasarkan pada pengaturan atau hukum yang baik disebut dengan istilah nomoi” konsep negara hukum sudah ada sejak abad ke-17 namun istilah negara hukum baru di kenal pada abad ke- 19.

### **B. KONSEP NEGARA HUKUM**

Negara hukum dikenal dengan istilah “*rule of law*” dalam terjemahan bahasa Indonesia dikenal dengan “supremasi hukum” (*supremacy of Law*) atau “Pemerintahan berdasar atas hukum”. Dikenal juga dengan istilah “Negara hukum” (*Government by law*) atau *rechstaat* yang sering digunakan sebagai negara hukum. Konsep negara hukum atau “*Rule of Law*”



dianggap sebagai konsep negara yang paling ideal pada saat ini. Walaupun konsep “*rule of law*” dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda.

Pengakuan terhadap suatu negara sebagai negara hukum (*rule of law*) itu sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu adanya batasan-batasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik untuk menghindari tindakan sewenang-wenang pihak penguasa. Dalam konsep *Rule of law* perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik secara tegas supaya tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Maka dalam konsep negara hukum, hukum mempunyai peran yang sangat penting dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Maka hadirilah istilah “ pemerintah dibawah hukum” (*government under the law*).

Di negara-negara yang berlaku Common Law mengenal konsep negara hukum dengan sebutan “ Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan (kehendak) manusia” (*Government by law, not by men*), atau sistim pemerintahan yang berdasarkan *rule of law*, bukan *rule of men*. Sedangkan di negara-negara Eropa kontinental mengenal konsep “negara hukum”(rechtstaat), lawan kata dari “negara kekuasaan” (machstaat). Rechtstaat berasal dari istilah bahasa Belanda yang memiliki pengertian sejajar dengan pengertian rule of law di negara-negara yang menganut sistim Anglo Saxon. Negara hukum dalam bahasa Jerman disebut dengan istilah “rechtsstaat”, negara hukum dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah “ Etat de droit” dan dalam bahasa Italia dikenal dengan istilah “Stato di diritto”.

Konsep negara hukum menurut versinya negara Eropa kontinental inti utamanya adalah prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*). Menurut Dicey, makna dari supremasi hukum, dengan mengutip hukum klasik dari pengadilan-pengadilan di Inggris adalah sebagai berikut :

*“La ley est plus haute inheritance, que le roi had; car par la ley it meme et toutes ses sujets sont rules, et si la ley ne fuit, nul roi et nul inheritance sera”.* (Brubo leoni,1972;62)

(Hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadapnya raja dan pemerintahannya harus duduk, dan tanpa hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini.)

Maka sejak lahirnya konsep negara hukum atau *rule of law* untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abus de droit*). Sehingga dalam suatu negara hukum mempunyai makna semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama, yakni tunduk kepada hukum yang adil. Tidak terdapat satu orang pun termasuk penguasa negara yang kebal akan hukum. Karena itu, yang dimaksud negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis. (Munir Fuady, 2011: 3)

Didalam kehidupan terdapat sifat asli makhluk hidup termasuk didalamnya manusia dimana yang kuat atau kaum mayoritas cenderung melanggar hak pihak yang lemah atau minoritas. Namun makhluk hidup yang namanya manusia diberikan kelebihan oleh yang Maha Kuasa yaitu berpikir dan berperasaan, sehingga ketidakadilan tidak boleh dibiarkan terus berlangsung. Maka dalam teori ketatanegaraan hadir lah teori- teori yang berkaitan dengan *rule of law* atau negara hukum yang fungsinya untuk memberikan perlindungan kepada pihak yang lemah atau pihak yang minoritas.

Sehingga hidup manusia harus teratur, keteraturan hidup manusia diatur oleh hukum. Sesuai dengan pandangan hukum alam bahwa alam itu bergerak dengan teratur dan tertib, karena manusia merupakan bagian dari alam juga harus hidup dan bergerak secara teratur dan tertib pula. Dengan konsekuensinya manusia harus diatur dengan hukum. Maka hukum buatan manusia harus sejalan dengan hukum ciptaan alam, atau hukum buatan Tuhan bagi yang mempunyai agama atau kepercayaan. Seperti ungkapan Dicey menyatakan terdapat 3 (tiga) arti dari *rule of law* yaitu :

1. Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogatif penguasa.
2. Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*), dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun yang berada diatas hukum (*above the law*).
3. Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat. (ESC Wade, 1985:94)

Selain menempatkan dengan jelas tentang pengaturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya pada suatu negara rule of law terdapat juga hal yang paling pokok dari pengaturan dalam konstitusi, misalnya pengaturan tentang hal-hal sebagai berikut :

1. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat.
2. Tentang prinsip supremasi hukum.
3. Tentang pemisahan kekuasaan
4. Tentang prinsip *checks and balances*.
5. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
6. Tentang Pemilihan Umum yang bebas, rahasia, jujur dan adil.
7. Tentang akuntabilitas pemerintah kepada rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.

Antara konsep *rechtstaat* yang berasal dari Jerman yang kemudian diikuti oleh negara Belanda dengan konsep *Rule of Law* dari Inggris didalam perjalanannya waktu, walau berbeda historis kelahiran konsep negara hukum maka terdapat banyak perbedaan diantara kedua konsep tersebut. Kedua mempunyai kesamaan dengan bermuara pada perlindungan hak-hak fundamental dari rakyat. Sebab konsep *rechstaat* lahir dari sistem hukum Eropa kontinental dengan konsep lebih ditujukan kepada perbaikan dan pembatasan fungsi dari eksekutif dan pejabat administratif sehingga tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat, sedangkan konsep *rule of law* karena lahir dari suasana sistem hukum anglo saxon maka penerapan

konsep tersebut lebih tertuju pada perbaikan dan peningkatan peranan dari lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia.

Tujuan membatasi kekuasaan dari negara dalam suatu *rule of law* adalah supaya hak-hak rakyat tidak dilanggar oleh pemerintah, karena kekuasaan negara yang tidak terkontrol akan menimbulkan tirani dengan mengabaikan kepentingan rakyat. Kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan negara yang absolut cenderung untuk korup secara absolut juga. *Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely.*

Pandangan para ahli filsafat hukum terhadap *rule of law* dapat di kelompokkan ke dalam 3 (tiga) Katagori sebagai berikut (Ann Van Wynen Thomas, et a,1975:4):

1. Pandangan yang memandang hukum tidak lain dari pengaturan dari pihak otoritas untuk menyelesaikan hubungan-hubungan hukum, yang dilaksanakan sesuai dengan kehendak dan kekuasaan dari penguasa. Karena itu konsep *rule of law* dalam pengertian ini berarti keharusan adanya suatu ketertiban umum yang dipertahankan bila perlu melalui upaya paksa atau ancaman-ancaman. Sehingga, konsep *rule of law* dalam pengertian ini tidak pernah memiliki misi untuk membatasi kegiatan, kekuasaan, dan kedaulatan pejabat negara.
2. Pandangan yang memandang *Rule of Law* tidak hanya merupakan pengaturan pihak otoritas untuk menyelesaikan hubungan-hubungan hukum, melainkan juga menerima pengaturan dan pembatasan terhadap tugas-tugas otoritas.
3. Pandangan yang memandang *rule of law* sebagai konsensus dari masyarakat untuk suatu ketertiban, sesuai prinsip-prinsip moral dan keadilan.

Konsep negara yang berdasarkan kepada hukum, yang sekarang ini sering disebut dengan negara hukum, sebenarnya sudah didambakan orang paling tidak Zaman Yunani. Dalam hal ini dapat kita lihat melalui tulisan, konsep negara berdasarkan kepada hukum sudah didambakan sejak Plato menulis buku *Nomoi*, seperti juga Emanuel Kant yang telah memaparkan prinsip-prinsip negara hukum secara formal, Julius Stahl yang mengajukan

negara hukum substantif, dan Dicey yang mengetengahkan konsep negara Rule of Law (Padmo Wahjono, 1983:7).

Namun Penafsiran negara hukum yang kontemporer sudah mencakup persyaratan pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapat, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern. Bahkan konsep *Rule of law* semakin lama semakin luas ditafsirkan dan karenanya teorinya semakin *complicated*. Termasuk penafsiran *rule of law* dalam interkoneksi antara sektor hukum dengan sektor politik, moral, sejarah, bahasa, struktur sosial, kebudayaan, dan masalah-masalah internasional.

Esensi dasar Konsep negara *rule of law* berupa :

1. Negara memiliki hukum yang adil.
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan.
3. Semua orang, termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum.
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum.
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.

Konsep *Rule of law* di negara Amerika Serikat mementingkan implikasinya dalam bidang ekonomi sudah lama seperti dengan berkembangnya teori hukum konstitusi mengenai klausul-klausul "*contract*", "*property*", dan "*taking*" dalam konstitusinya. Namun secara internasional perkembangan secara signifikan dalam bidang ini terutama terjadi setelah adanya pertemuan organisasi ahli hukum internasional, yaitu *The International Commission of Jurists* di New Delhi, India pada tahun 1959, dengan menghadirkan para ahli hukum dari 53 negara. Dalam kongres tersebut ditetapkan bahwa di satu pihak, konsep perlindungan terhadap hak-hak fundamental manusia tetap memerlukan *safeguard* konvensional terhadap terlaksananya konsep negara *rule of law*, seperti bagaimana mencegah dan mengontrol agar pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Dilain pihak kongres juga menekankan pentingnya bagi suatu negara untuk menegakkan dan menjaga hukum dan ketertiban (*law and order*) dalam rangka menjaga kehidupan sosial dan ekonomi rakyat yang layak. Kongres ini merupakan hal yang pertama kali memasukkan konsep pengembangan kondisi ekonomi, sosial, kebudayaan dan pendidikan ke dalam konsep perlindungan hak-hak fundamental rakyat, sehingga rakyat dapat menyalurkan inspirasinya

secara baik dan benar. Bahkan gerakan-gerakan hak sosial (*welfare rights movement*) yang terjadi di abad ke-20 telah memasukkan hak-hak kesejahteraan sosial ke dalam hak-hak rakyat yang harus dipenuhi oleh suatu negara hukum. Dalam hak kesejahteraan sosial ini dijalankan dalam berbagai pola, seperti pola keamanan sosial (*social Security*) dan sebagainya.

Konsep negara hukum atau *rule of law* memiliki ciri-ciri fundamental yang sama, tetapi wujud kongkret dari pengaturan dan sistem dalam negara tersebut dapat beraneka ragam. Keanekaragaman tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain sebagai berikut :

1. Historis perjalanan sistem kenegaraan dan sistem demokrasi yang berbeda-beda.
2. Berbedanya tingkat kemajuan dan kematangan suatu bangsa dalam bernegara dan berdemokrasi.
3. Bentuk negara yang berbeda menyebabkan berbeda pula teknis pelaksanaan prinsip negara hukum. Misalnya perbedaan kepada negara yang berbentuk republik parlementer, republik presidensial, bentuk negara monarki, negara kota, negara kesatuan, negara federal dan sebagainya.
4. Perbedaan tingkat kehidupan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Karena dalam hal ini, pelaksanaan prinsip negara hukum memerlukan cost yang harus ditanggung oleh rakyat, termasuk biaya ekonomisnya, seperti biaya untuk melaksanakan pemilu, pilkada, demonstrasi, dan sebagainya.
5. Perbedaan tingkat pendidikan masyarakat dan para pemimpinnya, sehingga berbeda pula tingkat penghayatan terhadap masalah *rule of law*, ketegakan hukum dan demokrasi. (Munir Fuady, 2011:7)

Maka tidak mengherankan lagi jika berdasarkan kepada teori hukum dan ketatanegaraan yang sama, namun dalam penerapannya masing-masing negara bisa berbeda-beda. Seperti negara Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, Spanyol, Amerika Serikat, Rusia sama-sama memberlakukan teori Rousseau, Jhon Locke dan Montesqueu di negaranya masing-masing, tetapi ternyata dalam praktik hukum dan ketatanegaraan di masing-masing negara tersebut menghasilkan sistem hukum yang sangat berbeda-beda.

Implikasi dari penerapan konsep *rule of law* lebih dalam suatu negara akan mengarahkan para penyelenggara negara ke dalam pengakuan prinsip-prinsip dan otoritas-otoritas sebagai berikut:

1. Pelaksanaan konsep *rule of law* lebih menghendaki adanya suasana penghormatan kepada “hukum dan ketertiban” (*law and order*) ketimbang suasana anarki, peperangan, kerusuhan, dan percekocokan. Karena itu, dalam melindungi hak-hak kemerdekaan dari rakyat, pemerintah tidak boleh juga membiarkan adanya kekacauan.
2. Pelaksanaan kewenangan oleh penyelenggara negara haruslah selalu sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika ada disputes, badan yudikatiflah yang harus memutuskannya. Dalam hal ini, jika ada hak rakyat yang dilanggar oleh pemerintah karena alasan apapun harus ada *due process* bagi rakyat tersebut untuk meminta ikut campur tangan pengadilan untuk memutuskannya secara adil. Bahkan jika pemerintah bersalah harus dapat menyediakan ganti rugi kepada rakyat (meskipun ada hak imunitas dari pihak eksekutif), atau diterapkan sanksi-sanksi lainnya, termasuk sanksi politik, misalnya dalam bentuk *impeachment* jika pelanggaran yang dilakukan itu serius.
3. Badan-badan politik (terutama *parlement*) menentukan rincian mekanisme *rule of law*, baik bersifat substantif, maupun secara prosedural, sehingga karenanya, prinsip *rule of law* tidak menjadi terlalu subjektif dan serba tidak pasti. (ECS Wade,1985:97)

Doktrin inti dari suatu negara hukum adalah teori trias politica dan teori *checks and balances*. Doktrin ini berasal dari negara-negara Eropa Barat kemudian dikembangkan dengan baik di Amerika Serikat dan selanjutnya menyebar ke seluruh dunia dengan berbagai variasi dan graduasi. Salah satu faset dari penjabaran doktrin trias politica dan doktrin *checks and balances* tersebut adalah penciptaan konsep-konsep hukum agar dapat membatasi kekuasaan dari pihak eksekutif (raja, perdana menteri atau presiden) yang cenderung sewenang-wenang. Dengan implementasi cara-cara sebagai berikut :

1. Meningkatkan fungsi pengontrolan dari parlemen terhadap pemerintah.
2. Meningkatkan peran dari badan-badan pengadilan, antara lain dengan jalan memperkuat fungsi *judicial review*.
3. Pengakuan terhadap Due Process of Law, baik yang bersifat prosedural maupun substantif.
4. Kesamaan perlakuan di antara rakyat dalam hukum dan pemerintahan.
5. Prosedur pengadilan yang terbuka, adil, jujur, murah, cepat dan efisien.
6. Pelaksanaan Law Enforcement yang baik dan benar.
7. Larangan terhadap penangkapan dan penahanan yang tidak sesuai prosedur, penyitaan hak perorangan secara tidak sah, penyiksaan dalam tahanan, denda yang berlebihan, hukuman yang kejam dan tak lazim (*cruel and unusual punishment*), hukum yang berlaku syurut (ex post Facto laws), dan lain-lain.
8. Perlindungan terhadap kaum marginal, orang terlantar, kaum lemah, dan sebagainya.
9. Persamaan perlakuan tanpa melihat gender, warna kulit, suku, golongan, agama, adat istiadat, dan sebagainya.
10. Perlakuan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya, seperti hak bicara, berkumpul, berorganisasi, kebebasan beragama, hak pilih, hak privasi, dan sebagainya.

Tentang bagaimana seharusnya wajah sistem hukum dalam suatu negara hukum, ahli hukum terkenal yaitu Lon Fuller dalam bukunya *The Morality Of Law*, menyebutkan sebagai berikut:

1. Hukum harus dituruti oleh semua orang, termasuk oleh penguasa negara.
2. Hukum harus dipublikasikan
3. Hukum harus berlaku ke depan, bukan untuk berlaku surut.
4. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar.
5. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi.
6. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi.
7. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah.



8. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Perlindungan terhadap ha-hak rakyat merupakan unsur utama dari suatu negara hukum, secara lebih terperinci unsur-unsur minimal yang penting dari suatu negara hukum adalah sebagai berikut :

1. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut.
2. Berlakunya prinsip trias politica
3. Pemberlakuan sistem *checks and balances*
4. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis.
5. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas.
6. Sistem pemerintahan yang transparan.
7. Adanya kebebasan pers.
8. Adanya keadilan dan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip *good governance*.
10. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi.
11. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin dibidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu.
12. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan menjadi super body.
13. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai konstitusi dan hukum yang berlaku.
14. Negara hukum harus melindungi hak asasi manusia.
15. Negara hukum harus memberlakukan prinsip *due process* yang substansial.
16. Prosedur penangkapan, pengeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan secara sesuai dengan prinsip due proses yang prosedural.
17. Perlakuan yang sama di antara warga negara di depan hukum.
18. Pemberlakuan prinsip *Majority Rule minority protection*.
19. Proses *impeachment* yang *fair* dan objektif.

20. Prosedur pengadilan yang *fair*, efisien, *reasonable*, dan transparan.
21. Mekanisme yang *fair*, efisien, *reasonable*, dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.
22. Penafsirannya yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas ( termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan), pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Apabila unsur-unsur tersebut diatas banyak yang tidak terpenuhi, baik dalam konstitusi, dalam undang-undang, termasuk juga tidak terpenuhi dalam praktik hukum (*law enforcement*), maka sulit negara yang bersangkutan disebut sebagai “Negara Hukum”. Terdapat 2 (dua) unsur dalam hukum yang paling penting sehingga hukum tidak menabrak prinsip-prinsip negara hukum adalah “kepastian”(*certainty*) dan prediktif. Karena itu pada prinsipnya hukum tidak boleh berlaku surut (*ex post facto*). Dalam kasus Inggris yaitu *Black-Clawson International Ltd v. Papierwerke AG* (tahun 1975), hakim Lord Diplock menyatakan bahwa : (ECS Wade,1985:102)

*“The acceptance of the rule of law as a constitutional principle requires that a citizen, before committing himself to any course of action, should be able to know what are the legal consequences that will flow from it”.*(penerimaan ajaran *rule of law* sebagai prinsip konstitusi memerlukan syarat bahwa sebelum melakukan suatu tindakannya, seorang warga negara harus mengetahui apa yang menjadi konsekuensi hukum sebagai akibat dari tindakannya tersebut.)

Dari sejarah hukum menunjukkan bahwa kesadaran akan tidak benarnya hukum yang bersifat *ex post facto* (berlaku surut), sudah terjadi sejak zaman -zaman klasik. Salah satu tujuan kenapa raja Hammurabi di sekitar abad 20 sebelum Masehi (4000 tahun yang lalu) menulis sebagai kaidah hukum dalam suatu kodifikasi yang ditulis diatas batu, kemudian dikenal dengan nama Code Hammurabi itu adalah agar rakyat dapat membaca dan mengerti hukum dalam kodifikasi tersebut. Sehingga hukum tersebut dapat diterapkan oleh pemerintah kepada masyarakatnya yang sudah membaca dan mengetahuinya jauh-jauh hari dari sebelumnya.

### C. LATAR BELAKANG LAHIRNYA KONSEP NEGARA HUKUM

Istilah “rechstaat” (negara hukum) merupakan istilah yang masih muda yang baru muncul pada abad ke-19 apabila dibandingkan dengan istilah-istilah lain dalam ketatanegaraan seperti istilah demokrasi, konstitusi, kedaulatan, dan sebagainya. Menurut Prof. Soedirman Kartohadiprojo, S.H :

“istilah itu kali pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman, dimana dalam bukunya “das Englische Verwaltungserchte” (1857), ia mempergunakan istilah “rechtstaat” untuk pemerintahan negara Inggris. (FH&Ilmu pengetahuan Kemasyarakatan, 1966:91)

Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat bersamaan dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan kuat dari *Renaissance* serta reformasi.

Keinginan bahwa suatu pemerintah harus diatur oleh sudah lama ada dalam sejarah. Filosofi Yunani yaitu Plato dalam bukunya *Republic* memang mempunyai keinginan agar negara diperintah oleh “raja filosof” sehingga negara tersebut dapat diperintah secara bijaksana tanpa perlu tunduk kepada hukum. Pada kenyataannya keadaan ideal hampir tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan. Karenanya menurut Plato, sebagaimana yang dituliskan dalam buku *Laws* bahwa sebagai pilihan terbaik kedua negara harus diperintah oleh seorang kepala negara yang tunduk kepada aturan-aturan yang berlaku. Kemudian Aristoteles yang lebih realistis dalam bukunya *politics* memberikan kesimpulan bahwa negara memang harus diperintah oleh kepala negara yang tunduk kepada hukum yang berlaku yaitu *rule of law*.

Pada zaman pertengahan (*middle ages*) muncul konsep hukum tertinggi atau hukum suci yang berasal dari Tuhan atau dari alam. Kepada hukum tertinggi tersebut semua orang termasuk pemimpin negara harus tunduk. Konsep hukum tertinggi kemudian berkembang ke dalam teori konstitusi, sebab hukum tertinggi tersebut harus ditulis dalam konstitusi, terhadap mana semua orang harus tunduk termasuk kepala negara. Pemuatan materi hukum tertinggi ke dalam konstitusi ini diperlukan

berhubung hukum alam dan hukum agama yang tidak tertulis, atau tidak jelas tertulis, sering disalahgunakan, dan penerapannya sering melenceng.

Baru kemudian setelah pada zaman Renaissance, ketika telah berkembangnya paham individualisme terutama yang dianut oleh kelas menengah oleh para penganut aliran pasar bebas yang bersifat kapitalistik maka konsep pemerintahan yang berdasarkan atas hukum menemukan bentuknya yang modern.(H. Malcom Macdonald,1961:4). Dalam hal ini masih mengutamakan hukum alam sebagai landasan teorinya, negara harus melindungi kepentingan pribadi dan kepentingan rakyatnya. Bahkan berdasarkan teori kontrak sosial, negara yang oleh rakyat sudah diserahkan kedaulatannya haruslah memperhatikan dan membela nasib rakyat karena dari rakyatlah kekuasaan negara tersebut berasal.

Paham negara hukum atau *rule of law* dengan membatasi kekuasaan kepala negara sesuai dengan isi hukum tertinggi sebagaimana tercantum dalam konstitusi atau konvensi ketatanegaraan ini berkembang juga di negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon. Pembatasan kekuasaan kepala negara dengan memberikan perlindungan kepada hak-hak rakyat di Inggris dikenal dalam dokumen Magna Charta ( tahun 1215), atau di negara Amerika Serikat dengan konstitusinya yang mulai berlaku sejak Revolusi Amerika tahun 1776.

Pada negara-negara sedang berkembang, kesadaran dan pemikiran terhadap pembatasan kewenangan kepala negara untuk melindungi hak-hak rakyat ini baru muncul pada abad ke-20, pada umumnya pada waktu kemerdekaan atau menjelang kemerdekaan negara mereka dari penjajahan bangsa asing. Negara Indonesia misalnya, pada Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*) oleh sebab itu kekuasaan Presiden tidak tak terbatas. Demikian tercantum dalam penjelasan dari Undang-Undang Dasar 1945.

Walaupun sistem negara hukum cenderung membatasi kewenangan dari pemerintah untuk mencegah timbulnya kesewenangan-wenangan, tetapi pembatasan tersebut secara hukum ketatanegaraan tidaklah boleh sampai mengurangi kepemilikan negara akan hak-hak dasar, negara pun memiliki hak-hak dasar dalam hal ini menurut Alf Ross yang menjadikan hak-hak dasar/hak asasi dari negara adalah sebagai berikut:

1. Hak atas kemerdekaan negara (*right of independence*).
2. Hak untuk bebas mengatur wilayahnya sendiri (*right of self preservation*)
3. Hak atas persamaan (*right of equality*)
4. Hak untuk berhubungan dengan negara lain (*right of intercourse*)
5. Hak untuk diakui dan dihormati oleh negara lain (*right of dignity*).  
(Astim Riyanto,2006:187)

#### **D. PERBEDAAN NEGARA HUKUM**

Pengertian Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) adalah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang). (Joeniarso,1968:18) yaitu hanya yang bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip “Laissez faire Laissezaller” . Menurut Profesor Utrecht, hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dari golongan penguasa (*rulling class*) (utrech, 1962:19) dan bisa disebut negara jaga malam.

Pengertian Negara hukum dalam arti materiil(luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state (wolvaar staat)*, (*wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*sosial security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi. Menurut W. Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat digunakan dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti formal tidak lain artinya dari pada *organized publik power* atau kekuasaan umum yang terorganisasi sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law* walaupun negara totaliter sekalipun. Sedangkan *rule of law* dalam arti materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule of just law* dan inilah yang dimaksud dengan penegakan *rule of law* yang sebenarnya.

T.D.Weldon mengungkapkan dalam bukunya *The Vocabulary of Politic* membagi *rule of law* dalam dua arti pertama bahwa *rule of law* berarti tidak hanya memiliki sistem peradilan yang sempurna di atas kertas, akan tetapi ada tindakan *rule of law* itu dalam suatu negara tergantung pada kenyataan apakah rakyatnya benar-benar dapat menikmati keadilan dalam arti pemerintahannya. Sedangkan *rule of law* dalam arti kedua hanya merupakan slogan dan propaganda. (Abdul M.Fadjar, 2016 :29)

Maka negara hukum atau *rule of law* yang diterapkan di Republik Indonesia terdapat dalam tujuan negara Republik Indonesia yang tercantum dalam kalimat keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu "...Melindungi segenap bangsa 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..." serta dasar negara Pancasila akan memberikan jawaban yang tepat, bahwa konsep negara hukum atau *rule of law* dalam arti materiil yang hendak di tegakkan di dalam Republik Indonesia.

## E. RANGKUMAN MATERI

Konsep negara hukum atau *rule of law* atau *rechtstaat* lahir sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat bersamaan dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan kuat dari *Renaissance* serta reformasi.

Paham negara hukum atau *rule of law* dengan membatasi kekuasaan kepala negara sesuai dengan isi hukum tertinggi sebagaimana tercantum dalam konstitusi atau konvensi ketatanegaraan ini berkembang juga di negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon. Pembatasan kekuasaan kepala negara dengan memberikan perlindungan kepada hak-hak rakyat di Inggris dikenal dalam dokumen Magna Charta ( tahun 1215), atau di negara Amerika Serikat dengan konstitusinya yang mulai berlaku sejak Revolusi Amerika tahun 1776.

Esensi dasar Konsep negara *rule of law* berupa :

1. Negara memiliki hukum yang adil.
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan.
3. Semua orang, termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum.
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum.
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan konsep negara hukum ?
2. Konsep negara hukum adalah konsep yang paling ideal dalam sistem bernegara, jelaskan makna kalimat tersebut?
3. Yang menjadi ciri khas dari *rule of law* adalah?
4. Jelaskan pengertian negara hukum dalam arti sempit dan negara hukum dalam arti luas?
5. Apa yang melatar belakangi lahirnya konsep negara hukum ?

## DAFTAR PUSTAKA

- Munir Fuady.2011.Teorii Negara Hukum Modern(Rechtstaat), Bandung, Refika Aditama*
- Leoni Bruno.1972.Freedom and The Law, Los Angeles,USA:Nash Publishing Wede*
- ESC dan A.W.Bradley.1985.Constitutional and Administrative law,London:Longman House*
- Thomas,Ann Van Wynen.1975.A World Rule Of Law.Dallas,USA: SMU Press.*
- Wahjono Padmo.1983.Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,Jakarta: Ghalia Indonesia*
- Abdul Mukthie Fadjar,2016.Sejarah,Elemen Dan Tipe Negara Hukum,Malang Jatim:Setara press*
- Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan Universitas Indonesia,1966. Indonesia Negara Hukum,Seminar Ketatanegaraan,UUD 1945.Jakarta: Seruling Masa*
- Macdonald Malcolm,1961.The Rule Of Law.Dallas,USA: Southern Methodist University Press*
- Riyanto Astim,2006.Teorii Konstitusi,Bandung:Yapemdo*
- Utrechtm,1962.Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia.Jakarta Balai Buku Ikhtiar*
- Joeniarto,1968. Negara Hukum. Yogyakarta:Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada*







## TUJUAN DAN IDEOLOGI NEGARA

---

**Ricky Santoso Muharam, S.Pd., M.Sos.**

**Sekolah Tinggi Pariwisata Ambarukmo Yogyakarta**

### **A. PENDAHULUAN**

Negara merupakan terjemahan dari kata state (Inggris). Staat (Jerman dan Belanda) atau Etat (Perancis) yang diserap dari bahasa Latin status atau statum yang artinya sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tetap dan tegak (Rosana, 2016). Sedangkan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa negara merupakan organisasi di suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah yang ditaati oleh rakyat. Atau negara dapat diartikan sebagai kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya (Maran, 2014). Tentunya dengan berdirinya sebuah negara perlu adanya alat-alat pendukung dari suatu negara itu sendiri untuk menjalankan roda pemerintahan.

Negara memiliki tujuan dalam membangun sebuah konsep untuk membesarkan serta mempertahankan negaranya. Konsep yang jelas dari suatu negara salah satunya yakni tujuan negara. dalam proses pembentukan sebuah negara tentunya hal yang terpenting dalam membangun sebuah negara yakni memiliki landasan falsafah negara yang kuat dan kokoh. Hampir seluruh negara-negara yang ada didunia memiliki

ideologi yang mencirikan negaranya. Tentunya dengan memiliki sebuah ideologi tersebut, setiap negara akan merancang tujuan yang hendak dicapai dalam mencapai visi dan misi untuk membangun bangsa dan negara. Tujuan negara inilah yang pada akhirnya akan melahirkan konsep yang jelas dalam membangun sebuah negara yang berdaulat dan memiliki tujuan untuk membangun negaranya serta dapat bersaing dengan negara-negara lainnya.

Tujuan negara sangat diperlukan mekanisme untuk mencapai tujuan yakni melalui berbagai macam kebijakan-kebijakan yang mendasar sifatnya (Suhardjana,2010). Bahkan nilai-nilai ideal dari tujuan negara dianggap merupakan objek kajian filsafat (Sibuea, 2014). Tentunya tujuan negara sangat diperlukan bagi suatu negara untuk mengelola bangsa dan negaranya agar tetap bertahan serta memiliki tujuan yang jelas untuk mencapai kemakmuran rakyatnya.

## **B. PENGERTIAN TUJUAN NEGARA**

Beberapa ahli mendefinisikan tentang tujuan negara, Seperti yang dikemukakan oleh Hotma P. Sibuea menjelaskan tentang pengertian 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 (Sibuea, 2014 : 129). Sedangkan Kirdi Dipoyono menjelaskan tentang tujuan negara merupakan masalah utama bagi para negarawan dan ahli politik sejak zaman kuno (Puspitasari, 2001 : 40). Tentunya dapat disimpulkan bahwa tujuan negara yaitu bagaimana negara dapat tertata dengan baik untuk mengatur berbagai aspek kehidupan untuk mencapai tujuan yang telah dicita-citakan. Banyak para ahli mendefinisikan dari tujuan negara itu sendiri. Tujuan Menurut para ahli sebagai berikut:

### **1. Shang Yang**

Shang Yang merumuskan tentang konsep teori tujuan negara adalah mengumpulkan kekuasaan negara yang sebesar-besarnya. Tujuan ini akan tercapai lewat cara menyiapkan tentara yang kuat, disiplin dan bersedia untuk menghadapi berbagai kemungkinan yang terjadi. Menurut Shang Yang didalam sebuah negara terdapat dua pihak yang saling berhadapan yakni pemerintah (negara) dan rakyat. Keduanya saling bertentangan satu

sama lain. Jika negara kuat, kokoh dan stabil maka rakyat akan lemah. Namun sebaliknya jika rakyat kuat negara akan lemah. Dengan demikian Shang Yang menyimpulkan bahwa negara yang mempunyai tujuan yang benar hendaknya akan berusaha melemahkan rakyat. Pokok-pokok dari pendapat yang dikemukakan oleh Shang Yang yaitu;

- a. Rakyat dan negara harus berbanding terbalik, bila negara ingin kuat maka rakyat harus lemah dan sebaliknya.
- b. Negara harus berusaha mengumpulkan kekuasaan/kekuatan yang sebesar-besarnya. Negara menyiapkan militer yang kuat, disiplin dan loyal untuk menghadapi bahaya-bahaya dari luar.
- c. Keselamatan dan kemakmuran tidak diperlukan yang terpenting negara aman Sentosa.
- d. Rakyat harus dijauhkan dari kebudayaan, adat, music, nyanyian, hikayat, kebaikan, kesucilaan, hormat pada orang tua, kekerabatan, kejujuran, dan sofisme (Budiyanto, 2006).

## **2. Nicholo Machiavelli (1428-1527)**

Machiavelli merupakan kelahiran Florence negara Italia, pandangan tentang tujuan dari Machiavelli hampir memiliki kesamaan dengan pandangan yang telah dikemukakan oleh Shang Yang. Machiavelli menjelaskan bahwa tujuan negara memperbesar kekuasaan negara agar dapat terciptanya kemakmuran, kebesaran, kehormatan serta kesejahteraan rakyat. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Nicholo Machiavelli yaitu;

- a. Menitikberatkan pada sifat pribadi raja, yaitu agar dapat cerdik seperti “kancil dan menakut-nakuti rakyatnya seperti “singa”
- b. Pemerintah/penguasa boleh berbuat apa saja, asal untuk kepentingan negara dalam mencapai kekuasaan negara yang sebesar-besarnya.
- c. Siapapun yang melawan pemerintah/raja harus ditindak tanpa kompromi.
- d. Penguasa yang cermat tidak bertahan pada keyakinan kepercayaan yang berlawanan dengan kepentingannya (Budiyanto, 2006).

### 3. Dante Alieghieri (1265-1321)

Dante Alieghieri salah seorang penganut teori tentang perdamaian dunia yang merupakan seorang filsuf sekaligus seorang penyair dan memiliki pengaruh politik di Florence, Italia. Dante Allieghieri mengemukakan bahwa perdamaian dan ketenteraman dunia tidak akan terwujud seandainya di dunia masih terdapat negara-negara merdeka, negara-negara tersebut akan saling bersaing satu sama lain dan akan berperang. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Dante Alieghieri yaitu;

- a. Keamanan dan ketenteraman manusia dalam negara dapat dicapai apabila ada perdamaian dunia, yang tidak terletak pada masing-masing penguasa atau raja.
- b. Dalam mencapai perdamaian dunia, perlu dibentuk satu negara di bawah satu imperium (raja atau kaisar)
- c. Pembentukan imperium bertujuan untuk kepentingan kemanusiaan
- d. Pembentukan masing-masing negara merdeka hanya akan menimbulkan peperangan (Budiyanto, 2006).

### 4. Immanuel Kant (1724-1804)

Immanuel Khan menjelaskan tentang tujuan negara adalah membentuk serta memelihara hak dan kemerdekaan warga negara. Berupaya memelihara hak dan kemerdekaan warga negara dengan dibentuknya hukum yang dirumuskan dalam bentuk perundang-undangan. Perundangan-undangan tersebut bukan merupakan keinginan individu atau penguasa, melainkan keinginan seluruh warga negara (kehendak umum). Dengan demikian dengan adanya negara merupakan suatu keharusan untuk dapat menjamin terlaksananya suatu kepentingan sesuai dengan hukum dan perundang-undangan. Negara yang diinginkan oleh Immanuel Kant yakni negara yang berdasarkan hukum atau negara hukum. Konsep tentang negara hukum ini dalam arti formal atau negara hukum dalam arti sempit. Negara hanya berperan untuk menjaga ketertiban serta keamanan negara. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Immanuel Kant yaitu:

- a. Negara harus membentuk dan mempertahankan hukum supaya hak dan kemerdekaan warga negara terpelihara
- b. Adanya hukum yang dirumuskan dalam perundang-undangan, dan hukum itu merupakan penjelmaan kehendak umum (*volonte generale*)
- c. Perlunya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif
- d. Peranan negara menjaga ketertiban hukum dan melindungi hak serta kebebasan warganya.
- e. Negara tidak boleh turut campur dalam urusan pribadi dan ekonomi warganya (Budiyanto, 2006).

## 5. Kranenburg

Kranenburg memiliki konsep tentang tujuan negara yaitu bukan memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya. Kranenburg mempertegas bahwa upaya untuk pencapaian tujuan negara dilandasi oleh keadilan secara merata dan seimbang. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Kranenburg yaitu:

- a. Negara bukan sekedar pemelihara ketertiban hukum belaka, tetapi secara aktif mengupayakan kesejahteraan warga negaranya
- b. Negara harus benar-benar bertindak adil terhadap seluruh warga negaranya
- c. Negara hukum bukan hanya untuk penguasa atau golongan tertentu saja, tetapi untuk kesejahteraan seluruh rakyat di dalam negara (Budiyanto, 2006).

## 6. Kaum Sosialis

Kaum sosialis memiliki pandangan bahwa semua manusia dilahirkan dengan hak-hak yang sama dan berhak atas perlakuan yang sama. Berdasarkan pandangan tersebut tujuan negara menurut kaum sosialis adalah memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan merata bagi setiap manusia. Kaum sosialis juga memiliki keyakinan bahwa keadilan sosial hanya dapat tercapai dengan merubah perekonomian liberal dengan perekonomian kekeluargaan yang dikendalikan pimpinan negara. Sehingga alat-alat produksi dan distribusi yang penting dan menguasai hajat hidup

orang banyak harus dimiliki oleh negara. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh kaum sosialis yaitu;

- a. Semua manusia dilahirkan dengan hak yang sama
- b. Memberikan suatu kebahagiaan yang merata merupakan salah satu tujuan dari negara

## **7. Plato**

Plato menjelaskan bahwa tujuan negara merupakan untuk memajukan kesuksesan manusia baik sebagai makhluk sosial maupun makhluk individu. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Plato yaitu:

- a. Negara memiliki tujuan untuk memajukan kesuksesan
- b. Manusia terdiri dari makhluk sosial dan makhluk individu

## **8. Socrates**

Socrates menjelaskan tentang tujuan negara bukanlah bukan semata-mata menjadi suatu keharusan yang bersifat objektif, dengan berdasarkan pada pekerti manusia.

Tugas negara disini yaitu untuk menciptakan hukum, karena negara bukanlah organisasi yang dibuat untuk manusia demi kepentingan pribadi, melainkan negara merupakan suatu susunan yang objektif berdasarkan oleh sifat hakikat manusia karena bertugas untuk melaksanakan hukum yang objektif, tercantum “keadilan umum” dan tidak hanya melayani kebutuhan para penguasa negara yang saling berganti-ganti pemimpin. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Socrates yaitu:

- a. Negara memiliki tugas untuk menciptakan hukum
- b. Negara bukan organisasi untuk kepentingan pribadi semata
- c. Negara memiliki tugas untuk melaksanakan hukum yang objektif

## **9. John Locke**

Tujuan negara yang dikemukakan oleh John Locke yaitu untuk memelihara dan menjamin terlaksananya hak-hak asasi manusia yang tertuang dalam perjanjian masyarakat. Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh John Locke yaitu:

- a. Negara menjamin tentang hak asasi manusia
- b. Pelaksanaan hak asasi manusia tertuang di dalam suatu perjanjian masyarakat

## 10. Aritoteles

Menurut Aristoteles tujuan negara yaitu kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Keadilan memerintah harus menjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi untuk memberi kepada setiap manusia apa yang sebenarnya yang berhak ia terima (Irma Setiawati, 2018). Pokok-pokok pendapat yang dikemukakan oleh Aritoteles yaitu:

- a. Kesempurnaan negara berdasarkan keadilan
- b. Keadilan memerintah diwujudkan dalam bentuk negara.

## C. TUJUAN NEGARA INDONESIA

Indonesia yang merupakan salah satu negara yang multikultural dengan berbagai latar belakang agama, suku, ras, adat istiadat, etnis dan bahasa dengan sebutan “*mega cultural diversity*” (Ricky Santoso Muharam, 2020). Tentunya sebagai bangsa yang besar Indonesia memiliki konsep serta tujuan negara yang sudah direncanakan oleh para pendiri bangsa Indonesia. Tujuan negara Indonesia yang diharapkan untuk dapat diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi rujukan untuk dapat dijalani oleh semua pihak termasuk para penerus pemimpin bangsa. Mengenai tujuan negara Indonesia tertuang dalam alinea keempat di dalam Pembukaan Undang-Undang NRI tahun 1945 yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan Kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut serta melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Terwujudnya tujuan negara bangsa Indonesia tentunya kewajiban negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang menyelenggarakan harus berdasarkan pada lima dasar (Pancasila). Dengan berdasarkan Pancasila sebagai pedoman utama dalam melaksanakan penyelenggaraan negara tentunya harus memegang prinsip Ketuhanan



Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Arief Hidayat, 2019).

Tujuan yang tercantum di dalam Alinea keempat ini menandakan bahwa Indonesia memiliki konsep serta arah tujuan yang jelas untuk dapat membangun bangsa dan negara. Tujuan negara inilah selaras dengan sebuah ideologi bangsa Indonesia yakni Pancasila. Seperti, negara memiliki kewajiban untuk dapat mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya untuk menjamin terpenuhinya hak asasi manusia bagi seluruh warga negara (Rosana, 2016). Selain itu tujuan negara Republik Indonesia yang terdapat rumusan tentang negara hukum Indonesia (Soemarsono, 2017).

Menurut Maleha Soemarsono masalah tujuan negara dapat dilihat dari tiga pandangan yaitu; pertama, tujuan negara berkaitan dengan tujuan akhir manusia, kedua, tujuan kekuasaan, ketiga, tujuan kemakmuran (Soemarsono, 2017). Ketiga pandangan mengenai tujuan negara tentunya saling melengkapi satu sama lain, seperti bagaimana manusia memiliki ambisi untuk meraih kekuasaan dengan harapan dapat mencapai kemakmuran bagi rakyatnya.

#### **D. IDEOLOGI NEGARA**

Seorang filsuf bernama Destutt de Tracy pada tahun 1796 seorang filsuf secara tegas mendefinisikan "*science of idea*" diadaptasi dari epistemologi filsuf John Locke dan Étienne Bonnot de Condillac, yang menganggap bahwa semua pengetahuan tentang gagasan. Selain itu De Tracy memperjelas bahwa ideologi merupakan ilmu tentang gagasan dan asal usulnya (Suryanegara, 2021). Jika dilihat bahwa definisi Ideologi yang berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata "Idea" dan "logos". Ide memiliki arti yaitu buah pikiran, melihat dengan budi. Sedangkan logos mengerti pengertian gagasan, pengertian, kata dan ilmu. Jadi dapat disimpulkan bahwa ideologi merupakan ilmu tentang ide, gagasan atau buah pikiran.

Menurut Oxford Learner's Dictionaries menjelaskan bahwa ideologi merupakan seperangkat keyakinan, terutama yang dianut oleh kelompok tertentu yang mempengaruhi orang cara orang berperilaku (Suryanegara, 2021).

Sedangkan ideologi menurut Jimly Asshiddiqie terdapat tiga prinsip utama dari ideologi yaitu pertama, ideologi sebagai kesadaran palsu yang artinya sebagai kesadaran palsu biasanya dipergunakan oleh kalangan filosof dan ilmu sosial. Ideologi adalah teori-teori yang tidak berorientasi pada kebenaran, melainkan pada kepentingan pihak yang mempropagandakannya. Ideologi juga dapat dilihat sebagai sarana kelas atau kelompok sosial tertentu yang berkuasa untuk melegitimasi kekuasaannya. kedua, ideologi dalam arti netral yaitu keseluruhan sistem berpikir, nilai-nilai dan sikap dasar suatu kelompok sosial atau kebudayaan tertentu. arti yang kedua ini dapat ditemukan di dalam beberapa negara yang menganggap penting adanya "ideologi negara". Ketiga ideologi keyakinan ilmiah biasanya digunakan dalam filsafat dan ilmu-ilmu sosial yang positivistic. Dimana pemikiran yang tidak dapat dibuktikan secara logis-matematis atau empiris adalah suatu ideologi (Asshiddiqie, 2008 : 1).

Notonegoro mempertegas tentang ideologi negara yaitu sebagai cita-cita negara, atau cita-cita yang menjadi basis bagi suatu teori atau sistem kenegaraan untuk seluruh rakyat dan bangsa yang bersangkutan yang pada hakikatnya asas kerohanian (Muslimin, 2016). Asas kerohanian ini memiliki ciri-ciri yaitu:

- a. mempunyai derajat yang tertinggi sebagai nilai hidup kebangsaan dan kenegaraan;
- b. mewujudkan suatu asas kerohanian, pandangan dunia, pandangan hidup, pedoman hidup, pegangan hidup yang dipelihara, dikembangkan, diamalkan, dilestarikan kepada generasi berikutnya, diperjuangkan dan dipertahankan dengan kesediaan berkorban (Kaelan, 2016 : 113).

## **E. IDEOLOGI BESAR DI DUNIA**

Terdapat beberapa pandangan tentang ideologi yang berkembang di seluruh dunia, berbagai pemahaman ideologi tersebut diterapkan oleh beberapa negara yang pada akhirnya saling menimbulkan konflik antar

negara karena perbedaan ideologi yang dianut setiap negara. Selain itu hubungan politik tidak jarang akan lebih banyak berkaitan dengan ideologi yang masing-masing dianut oleh sebuah negara. Jika ideologi yang dianut sama tidak jarang hubungan antar negara akan semakin dekat untuk dalam menjalin Kerja sama luar negeri. Terdapat beberapa ideologi yang berkembang di dunia, yaitu;

### 1. Liberalisme

Pada dasarnya liberalisme merupakan pemahaman dimana dikehendakinya adanya suatu tatanan dunia yang dibangun atas dasar kesetaraan, kebebasan, individualisme serta rasionalitas (Al-Jihad, 2018). Di negara yang menganut paham liberalisme tentunya lebih menjunjung hak-hak asasi manusia sebagai makhluk bebas yang kebebasannya melalui unsur nasionalisme. Liberalisme di bidang politik dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu. John Locke beranggapan bahwa negara terbentuk sebagai akibat dari perjanjian antara individu yang merdeka dan penguasa yang diangkat (Nucholish, 2016).

### 2. Komunisme

Komunis merupakan ideologi yang mengandung ajaran yang memandang manusia pada hakikatnya merupakan makhluk sosial yang memiliki tujuan utamanya terciptanya masyarakat komunis dengan aturan sosial ekonomi berdasarkan kepemilikan bersama alat produksi dan tidak ada kelas sosial. Komunis lebih mendasarkan moralnya pada suatu kebaikan relative demi kepentingan dan keuntungan kelasnya untuk mencapai suatu tujuan dengan berbagai cara. Hakikat ideologi komunis yang lebih bercorak particular yaitu suatu ideologi yang hanya membela kepentingan golongan tertentu yakni golongan proletary. Tokoh dari ideologi komunis yakni Heinrich Karl Marx (1818-1883) yang merupakan tokoh sosialis revolusioner yang menulis di berbagai bidang sosial dan ekonomi (Nucholish, 2016).

### 3. Fasisme

Fasisme adalah suatu sikap nasionalisme yang berlebihan dan merupakan suatu paham yang mengedepankan bangsa sendiri dan memandang rendah bangsa lain (Maruta, 2015). Terdapat unsur-unsur pokok dari fasisme yaitu; Pertama, ketidakpercayaan pada

kemampuan nalar. Kedua, pengingkaran derajat kemanusiaan. Ketiga, kode perilaku yang didasarkan pada kekerasan dan kebohongan. Keempat, pemerintahan oleh kelompok elit. Kelima, totaliterisme. Keenam, Rasialisme dan imperialisme. Ketujuh, fasisme memiliki unsur menentang hukum dan ketertiban internasional (Maruta, 2015:1)

#### 4. Sosialisme

Sosialisme lahir dari sebuah respon atas ketimpangan sosial ekonomi karena perkembangan industrialisasi di Eropa Barat (Al-Jihad, 2018). Sosialisme tidak jarang sering dikaitkan dengan komunisme meskipun hakikatnya tidaklah mesti sama (Khalik, 2012). Kelahiran sosialisme sebagai bentuk perlawanan dari Kapitalisme. Sosialisme merupakan suatu paham yang menjadikan kebersamaan sebagai tujuan hidup manusia dan mengutamakan berbagai aspek kehidupan bersama manusia (Setiawan, 2021).

### F. IDEOLOGI PANCASILA

Ideologi Pancasila telah disepakati oleh para pendiri bangsa sebagai sebuah falsafah atau pedoman untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Proses perumusan dasar negara yakni Pancasila melalui proses panjang yang demokratis. Bahkan Ir. Soekarno secara tegas menyatakan bahwa Pancasila digali dari bumi pertiwi, dan bumi Indonesia sendiri. Artinya, Pancasila yang berisi nilai-nilai moral dan budaya bangsa Indonesia yang sudah ada sejak bangsa Indonesia berdiri dan bukan merupakan ideologi paksaan dari luar. Perumusan nilai-nilai Pancasila melalui proses demokratis dimana semua para pendiri ikut memberikan pemaparan tentang rumusan dasar sebuah negara. Ideologi Pancasila yang dianut oleh bangsa Indonesia bersifat terbuka. Maksud dari ideologi terbuka disini yaitu milik seluruh rakyat, sehingga masyarakat dapat menemukan dirinya, kepribadiannya di dalam ideologi tersebut (Muslimin, 2016). Ideologi terbuka yang berisi nilai-nilai dasar seperti di dalam teori stiffen dari Hans Kelsen berada di posisi yang tertinggi sehingga isinya tidak operasional. Nilai-nilai tersebut kemudian perlu dijabarkan dalam keputusan-keputusan yang dibentuk oleh konstitusi atau dalam bentuk produk perundang-undangan yang lainnya (Muslimin, 2016).

Sebagai ideologi terbuka Pancasila memiliki beberapa dimensi yaitu;

1. Dimensi idealis adalah nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang bersifat sistematis dan rasional yakni terdiri dari hakikat nilai-nilai yang terkandung di dalam lima sila; ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan. Dimensi idealis Pancasila yang bersumber pada nilai-nilai filosofis yaitu filsafat Pancasila.
2. Dimensi normatif adalah nilai yang terdapat didalam Pancasila tentunya perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma. Seperti yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang termuat di alinea ke IV.
3. Dimensi realistik adalah suatu ideologi harus mampu mencerminkan sebuah realitas hidup serta berkembang dalam masyarakat (Muslimin, 2016).

Dari ketiga dimensi tersebut tentunya Pancasila yang terdiri dari dimensi idealis, normatif dan realistik tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Ketiganya saling berkaitan satu sama lainnya karena merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Pancasila yang merupakan pedoman bagi seluruh warga negara Indonesia tidak hanya merupakan sebagai doktrin yang bersifat normatif atau bersifat pragmatis namun lebih menitikberatkan kepada nilai praktis dan realistik. Dengan demikian Pancasila dapat menerima pengaruh budaya asing dengan berbagai prinsip substansi Pancasila yakni, ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial bersifat tertutup (Muslimin, 2016).

## **G. RANGKUMAN MATERI**

Dari materi yang telah disampaikan diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut ini;

1. Tujuan negara adalah bagaimana negara dapat tertata dengan baik untuk mengatur berbagai aspek kehidupan untuk mencapai tujuan yang telah dicita-citakan.
2. Terdapat beberapa tokoh yang menjabarkan tentang tujuan negara yaitu; Shang Yang, Nicholo Machiavelli, Socrates, Plato, Kaum Sosialis, Dante Alieghieri, Immanuel Khan, John Locke dan Asristoteles

3. Tujuan negara Indonesia terdapat pada alinea ke IV di dalam di Pembukaan UUD 1945 yaitu; Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, Ikut serta melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
4. Beberapa ideologi besar di dunia yaitu; sosialisme, komunisme, liberalisme dan fasisme.
5. Sebagai ideologi terbuka Pancasila terdapat tiga macam dimensi yaitu; idealis, normatif dan realistik.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Mengapa setiap negara harus memiliki tujuan dan ideologi sebuah negara? Apa dampak yang ditimbulkan jika setiap negara tidak memiliki keduanya!
2. Sebutkan dan jelaskan tujuan negara menurut para ahli!
3. Sebutkan dan jelaskan macam-macam ideologi besar di dunia serta berikan contoh perbedaan dari ideologi tersebut!
4. Jelaskan mengapa Pancasila harus ideologi terbuka!
5. Sebutkan dan jelaskan asas-asas tentang kerohanian yang dikemukakan oleh Notonogoro!

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Jihad, R. S. (2018). *Pancasila Ideologi Dunia* (Riyanda Barmawi (ed.); 1st ed.). Alfabeta.
- Arief Hidayat. (2019). Negara Hukum Berwatak Pancasila. "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Asosiasi Dosen Pancasila Dan Kewarganegaraan (ADPK) & Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan Indonesia (AP3Knl)," 1–13.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*.
- Budiyanto. (2006). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Erlangga.
- Irma Setiawati. (2018). *Tujuan Negara*.
- Kaelan. (2016). *Pendidikan Pancasila*. Pradigma.
- Khalik, A. T. (2012). Masyarakat Madani dan Sosialisme. *TAPIS*, 8(2), 30–45. <https://doi.org/10.1057/9781137312891>
- Maran, R. R. (2014). *Pengantar Sosiologi Politik*. Rineka Cipta.
- Maruta, H. (2015). Fasisme. *Iqtishaduna*, 4(1), 15–24.
- Muslimin, H. (2016). Tantangan Terhadap Pancasila Sebagai Ideologi Dan Dasar Negara Pasca Reformasi. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 7(1), 30–38. <https://doi.org/10.26905/idjch.v7i1.1791>
- Nucholish, R. (2016). *Ideologi-Ideologi Besar di Dunia*. Slideshare.Net. <https://www.slideshare.net/AhmadAsyarah/ideologi-ideologi-besar>
- Puspitasari, S. H. (2001). Kontekstualisasi Pemikiran Machiavelli tentang Kekuasaan-Tujuan Negara. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 8(18), 30–45. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol8.iss18.art3>
- Ricky Santoso Muharam. (2020). Membangun Toleransi Umat Beragama Di Indonesia Berdasarkan Konsep Deklarasi Kairo (Creating Religion Tolerance In Indonesia Based on the Declaration of Cairo Concept). *HAM*, 11(2), 269–283.
- Rosana, E. (2016). Negara demokrasi dan hak asasi manusia. *Jurnal TAPIS*, 12(1), 37–53.
- Setiawan, S. (2021). *Sosialisme*. Guru Pendidikan. <https://www.gurupendidikan.co.id/sosialisme/>
- Sibuea, H. P. (2014). *Ilmu Negara*. Erlangga.

- Soemarsono, M. (2017). Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 37(2), 300. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol37.no2.1480>
- Suhardjana, J. (2010). Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 257–269. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.96>
- Suryanegara, R. H. (2021). *Ideologi Negara*. Academia.Edu. <https://stkippasundan.academia.edu/HerawatiSuryanegara>







## KONSTITUSI DAN SEJARAH KONSTITUSI

---

**Christina Bagenda, S.H.,M.H**  
**Universitas Flores**

### **A. PENDAHULUAN**

Salah satu syarat untuk mendirikan sebuah suatu negara yang sudah merdeka, yaitu negara tersebut harus memiliki konstitusi. Jadi begitu pentingnya konstitusi bagi sebuah negara. Konstitusi sudah ada sejak awal peradaban dunia, hampir semua negara dalam bernegara menghendaki kehidupan bernegara yang konstitusional. Ciri-ciri pemerintahan yang konstitusional, diantaranya adalah memperluas partisipasi politik, memberi kekuasaan legislatif kepada rakyat, menolak pemerintahan otoriter dan lain sebagainya (Adnan Buyung Nasution, 1995)

Pada umumnya konstitusi dibuat untuk memenuhi kebutuhan, yaitu agar terciptanya hubungan kekuasaan yang seimbang diantara cabang-cabang kekuasaan yang ada. Akan tetapi suatu konstitusi itu merupakan produk dari suatu zaman tertentu, karena itu tidak jarang suatu konstitusi ditulis untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan pada zaman tertentu.

Pada masa peralihan dari negara feodal baik monarki ataupun oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi ini berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa, dan kemudian lambat laun berubah secara perlahan memiliki arti

sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa

Tanpa adanya perubahan besar pun, reformasi konstitusi dapat dilakukan, yaitu baik secara amandemen, perubahan dan penggantian konstitusi. Dan ini dilakukan apabila suatu konstitusi sudah tidak mampu lagi mengakomodasi kepentingan pada zaman tertentu yang mana proses penyelenggaraan negara hendak ditumpukan.

Dalam Bab ini akan dijelaskan mengenai sejarah konstitusi dan perkembangan konstitusi di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai terjadinya reformasi konstitusi pasca pemerintahan Orde Baru dan kajian tentang hasil amandemen UUD 1945.

## **B. KONSTITUSI NEGARA**

Konstitusi berasal dari bahasa Inggris "*Constitution*" , dalam Bahasa Belanda "*Constitutie*" secara lahiriah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia adalah Undang-undang Dasar. Penggunaan Undang-undang Dasar kita langsung membayangkan sesuatu naskah yang tertulis. Istilah *Constitution* dalam ilmu politik memiliki sesuatu yang luas, yaitu keseluruhan peraturan-peraturan yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur dan mengikat prosedur bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan di dalam masyarakat (Miriam Budiardjo, 2007:95)

Pengertian konstitusi dalam praktik ketatanegaraan dapat diartikan menjadi dua, yaitu:

1. Lebih luas dari Undang-undang dasar;
2. sama dengan pengertian undang-undang dasar

Konstitusi diartikan lebih luas dari undang-undang dasar karena undang-undang dasar hanya yang tertulis saja selebihnya masih ada konstitusi yang tidak tertulis yang tidak termuat dalam undang-undang dasar (Kaelan, 2004:180). Para penyusun UUD 1945 menganut ati konstitusi yang lebih luas dari pada undang-undang dasar, karena di dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan: "Undang-undang Dasar suatu Negara hanya sebagian dari hukum dasar negara tersebut. Sedangkan undang-undang dasar adalah hukum yang tertulis, dan di samping undang-undang dasar berlaku juga hukum yang tertulis, yaitu norma-norma dasar yang ada dan terpelihara

dalam praktik penyelenggaraan negara yang meskipun tidak tertulis". Sedangkan dalam penyusunan Konstitusi RIS (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950) mengatakan sebagai konstitusi secara sempit yang artinya konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar. Dengan menyebutkan istilah Konstitusi RIS untuk Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat.

Dari segi kekuasaan undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang bagaimana menetapkan kekuasaan diantara beberapa lembaga kenegaraan. Mengacu Konsep Trias Politika, kekuasaan itu terbagi: badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif. Sedangkan undang-undang dasar menentukan bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerja sama dan menyesuaikan diri satu dengan lainnya.

Dalam negara yang menganut asas demokrasi konstitusional undang-undang dasar memiliki fungsi utama yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang, karena hak-hak warga negara dapat terlindungi. Setiap undang-undang dasar memiliki maksud, antara lain dalam setiap konstitusi yang modern tercantum suatu tujuan negara yaitu untuk memelihara dan mengembangkan kesejahteraan serta keselamatan warganegara.

Dalam konstitusi di Indonesia dapat dilihat pada pembukaan dan batang tubuh Undang-undang Dasar 1945. Dalam pembukaan dalam alinea ke 4 yaitu : " Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Bangsa Indonesia itu dalam satu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang adil dan Beradab dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia".

### C. SEJARAH KONSTITUSI

Istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia sama dengan kata “*Constitution*” (Inggris), “*Constitutie*” (Belanda), “*Constitutionel*” (Perancis), “*Verfassung*” (Jerman), “*Constitutio*” (Latin), menurut Wirjono Prodjodikoro, konstitusi diartikan sebagai “Pembentuk” yang asal kata kerja dari “*Constituer*” (Perancis) yang artinya “membentuk”. Dan yang dibentuk itu adalah Negara. Jadi Konstitusi ini adalah awal dari segala peraturan mengenai suatu negara.

Konstitusi (*Constitution*) itu tidak sama dengan Undang-undang dasar (*Grundgezet*), ini disebabkan oleh kesalahan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu disamakan dengan Undang-undang Dasar. Kesalahan itu karena adanya aliran kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan itu ditulis untuk mencapai suatu kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan juga kepastian hukum. Karena besarnya pengaruh aliran kodifikasi ini, hingga semua peraturan hukum yang penting itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-undang Dasar.

Menurut sejarahnya di dunia barat, konstitusi bertujuan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Adanya paham kebangsaan yang menyatukan dan dengan lahirnya demokrasi sebagai paham politik menjadikan konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik dan juga untuk mengatur kebersamaan dalam mencapai keinginan dalam bentuk pemerintahan.

Undang-undang Dasar di Indonesia sama dengan *Grondwet* (Belanda) yang artinya suatu undang-undang yang menjadi dasar (*ground*) dari semua hukum. Maka dari itu konstitusi tersebut memuat suatu aturan pokok (fundamental) mengenai pilar /tiang-tiang yang utama untuk menegakkan negara. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis saja, melainkan juga memiliki sifat sosiologis serta politis. Jadi Undang-undang Dasar hanya sebagian merupakan pengertian dari konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis. Sedangkan konstitusi itu sendiri terdiri dari konstitusi yang tertulis dan konstitusi yang tidak tertulis.

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis/Undang-undang Dasar. Dimana umumnya mengatur pembentukan, pembagian wewenang dan tata cara kerja dalam berbagai lembaga kenegaraan dan pada perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Di negara Inggris, Kanada, Israel yang sampai sekarang belum memiliki konstitusi tertulis (undang-undang dasar). Di Inggris dan Kanada, aturan dasar kelembagaan negara dan Hak Asasi Manusia (HAM) terdapat pada kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen; baik dokumen yang masih baru maupun dokumen yang sudah lama seperti Magna Charta 1215 yang memuat jaminan hak asasi manusia rakyat Inggris. Oleh sebab itu negara Inggris memiliki konstitusi tidak tertulis.

Konstitusi tertulis mengatur pembagian kekuasaan yang didasari oleh macam-macam kekuasaan, yang dari macam-macam kekuasaan itu terbentuklah lembaga-lembaga negara. Jadi jenis kekuasaan itu harus ditentukan terlebih dahulu lalu dibentuk lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kekuasaan itu.

Jenis kekuasaan yang diatur dalam suatu konstitusi itu dapat terbagi dalam 6, yaitu:

1. Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif)
2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif)
3. Kekuasaan kehakiman (yudikatif)
4. Kekuasaan Kepolisian
5. Kekuasaan kejaksaan
6. Kekuasaan memeriksa keuangan negara.

Hakikatnya konstitusi adalah dasar hukum tertinggi yang berisikan berbagai pelaksanaan negara, konstitusi juga harus mempunyai sifat yang stabil untuk produk hukum lainnya. Apalagi jika konstitusi merupakan jiwa serta semangat dalam penyelenggaraan negara. Dan diharapkan konstitusi membawa perubahan terhadap pelaksanaan negara; contohnya suatu negara demokratis bisa berubah menjadi negara yang otoriter karena adanya perubahan dalam konstitusinya. Kadang kala rakyat sendiri yang menghendaki adanya perubahan konstitusi, ini disebabkan oleh karena mekanisme penyelenggaraan negara sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Dalam konstitusi memang diatur perubahan, dan prosedur

perubahan itu harus dibuat sedemikian rupa agar apabila terjadi perubahan betul-betul berasal dari aspirasi rakyat bukan dari kemauan sekelompok orang tertentu yang berkepentingan.

Dalam praktik ketatanegaraan ada ketentuan yang biasa dipakai dalam hal perubahan konstitusi, yaitu : (1) sistem yang pertama adalah apabila konstitusi diubah maka yang akan diberlakukan adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi) dan sistem pertama ini di anut oleh hampir semua negara di dunia; (2) sistem yang kedua yaitu apabila suatu konstitusi di ubah namun konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi ini merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tersebut. Amandemen tersebut merupakan bagian dari konstitusinya.

Konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, akan tetapi juga merumuskan atau mencetuskan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan patokan kebijaksanaan yang semuanya mengikat penguasa.

#### **D. PERKEMBANGAN KONSTITUSI DI INDONESIA**

Undang-undang Dasar apabila sudah tidak lagi memenuhi aspirasi rakyat, undang-undang dasar tersebut dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar yang baru.

Contohnya di negara Perancis, setelah dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman dianggap perlu untuk mengganti undang-undang dasar baru yang mencerminkan negara Perancis yang telah merdeka dari pendudukan negara Jerman. Dan hal ini juga terjadi negara Indonesia (Budiarjo, Miriam, 2007:104) yang membagi dalam tahapan sebagai berikut :

1. Tahun 1945; Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang defacto yang hanya berlaku di Jawa, Madura , dan Sumatera;
2. Tahun 1949; Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang defacto belaku bagi seluruh Barat;
3. Tahun 1959; Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan Demokrasi Terpimpin yang disusul Demokrasi Pancasila. Undang-undang dasar ini mulai berlaku tahun 1963 di seluruh Indonesia termasuk juga Irian Barat.

Budiardjo, Miriam (2007: 105) ditinjau dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Negara Republik Indonesia, dibagi dalam 3 tahap, yaitu:

1. Masa 1945-1959 sebagai negara Republik Indonesia yang pertama disebut Demokrasi Parlementer yang didasari oleh tiga undang-undang dasar secara berurutan yaitu: Tahun 1945, tahun 1949 dan Tahun 1950
2. Masa 1959-1965 sebagai Negara Republik Indonesia yang kedua Demokrasi Terpimpin yang didasari oleh Undang-undang Dasar 1945;
3. Masa 1965 sampai sekarang Negara Republik Indonesia yang ketiga adalah Demokrasi Pancasila yang didasari oleh Undang-undang Dasar 1945.

Pada masa ketiga, pemikiran ini terjadi sebelum jatuhnya rezim Soeharto, jadi bisa ditambahkan periode antara tahun 1965-1998. Pada tahun 1998 sampai sekarang bisa ditambahkan masa Negara Republik Indonesia yang keempat yang menggunakan Undang-undang Dasar 1945 pasca amandemen atau yang disebut sebagai Demokrasi masa transisi.

Sedangkan Assidiqie, Jimly (2007:73) ditinjau dari sudut perkembangan naskah Undang-undang Dasar maka sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai sekarang ini, tahapan sejarah konstitusi di Indonesia dikatakan telah melewati enam tahapan perkembangannya yaitu:

1. Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949;
2. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950;
3. Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959;
4. Periode 5 Juli 1959-19 Oktober 1999
5. Periode 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002
6. Periode 10 Agustus 2002-sampai dengan sekarang

Pada periode pertama berlaku Undang-Undang Dasar 1945, pada periode kedua berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, pada periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950, selanjutnya pada periode keempat berlaku kembali Undang-Undang Dasar 1945 dengan penjelasannya, kemudian setelah itu undang-undang dasar 1945 diubah secara berurutan dari tahun 1999, 2000, tahun 2001 dan tahun 2002



yang menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai standar dalam melakukan perubahan yang kemudian dijadikan lampiran yang tidak dapat dipisahkan dari naskah Undang-Undang Dasar 1945.

Jadi menurut Assidiq, Jimly (2007:74) dalam kurun waktu selama terjadi perubahan undang-undang dasar 1945 dapat disebut sebagai satu kesatuan periode tersendiri yaitu periode Konstitusional.

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bersepakat untuk menyusun Undang-Undang Dasar sebagai Konstitusi tertulis yang berdasarkan pada arti dan fungsinya. Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai revolusi yang berwatak nasional dan sosial yang bertujuan adanya perubahan sosial ke arah terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang telah disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sebuah naskah yang disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar pada waktu itu sangatlah singkat dan memuat 37 Pasal tetapi ketiga materi muatan konstitusi yang harus ada sesuai dengan ketentuan umum yaitu teori konstitusi sudah terpenuhi di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya kemungkinan untuk adanya perombakan atau revisi, memang sudah diamati oleh para penyusun Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dengan mencetuskan dan melihat Pasal 37 Undang-Undang dasar (UUD) 1945 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan merombak Undang-Undang Dasar (UUD) lewat Pasal 37 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, tetapi sebelumnya harus dinyatakan atau diketahui terlebih dahulu oleh seluruh rakyat Indonesia dengan melalui suatu Referendum (TAP No. 1/MPR/1983 Pasal 105 – 109 jo. TAP No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum).

Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 lalu dilakukan perubahan secara bertahap kemudian menjadi salah satu agenda tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari tahun 1999 sampai dengan perubahan keempat pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2002 bersamaan dengan disetujuinya pembentukan Komisi Konstitusi yang bertugas untuk melakukan analisis secara komprehensif tentang transformasi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berdasarkan pada TAP MPR No. I/MPR/2002 Tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Bangsa Indonesia terdapat empat macam Undang-undang yang pernah diberlakukan di negara Indonesia, yakni:

### **1. Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949/ Penetapan UUD 1945**

Pada waktu Bangsa Indonesia di proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik Indonesia pada saat itu belum memiliki Undang-Undang Dasar (UUD). Pada tanggal 18 Agustus 1945 disusunlah Rancangan Undang-Undang yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Dimana naskah tersebut dengan dimulainya pembentukan BPUPKI yang dikukuhkan pada tanggal 28 Mei 1945. Pembentukan BPUPKI ini adalah konkretisasi pemerintahan Negara Jepang yang akan memberikan kemerdekaan kepada Bangsa Indonesia di kemudian hari. Sidang BPUPKI dikelompokkan menjadi dua bagian dalam persidangannya, yaitu: sidang pertama dimulai dari tanggal 29 Mei 1945 – 1 Juni 1945; sedangkan sidang yang kedua tanggal 10 – 17 Juli 1945. Dari kedua sidang tersebut BPUPKI berhasil merumuskan/menyusun naskah Rancangan Undang-Undang Dasar yang meliputi: (a). Pernyataan Indonesia merdeka; (b). Pembukaan Undang-Undang Dasar; (c). Undang-Undang Dasar yang terdiri dari Pasal-pasal (Noor Ms Bakry, 1994:23)

### **2. Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950/ Penetapan Konstitusi RIS**

Pada periode ini Indonesia sebagai bangsa yang baru, bangsa Belanda mengganggu/merongrong menginginkan kembali untuk menguasai bangsa Indonesia. Pada saat itu bangsa Belanda mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Jawa Timur, dengan adanya pembentukan negara-negara tersebut usaha Belanda tersebut berhasil dengan adanya Agresi Belanda pertama pada tahun 1947 dan Agresi Belanda kedua pada Tahun 1948, dan muncul atau diadakannya Konferensi Meja Bundar (KMB) yang dilaksanakan di Den Haag dan lahirnya negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Yang mana Undang-undang Dasar yang berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia itu hanya berlaku bagi Negara Republik Indonesia Serikat, dan disepakati berlaku pada tanggal 27 Desember 1949. Dengan berdirinya Republik Indonesia Serikat (RIS), negara Republik Indonesia (RI) secara de jure tetap ada, yang mana negara Republik

Indonesia (RI) berubah status menjadi salah satu negara bagian dari negara RIS.

### **3. Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959/ Penetapan UUDS 1950**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) 1949 ini merupakan perubahan sementara, sifat kesementaraan itu disebutkan dalam Pasal 134 yang dijelaskan bahwa dimana diharuskan Konstituante bersama sama dengan pemerintah menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) yang akan menggantikan Undang-undang dasar pada waktu itu. Akhirnya tercapailah kesepakatan kembali untuk kembali mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk itu perlu adanya suatu Undang-Undang Dasar yang baru dan terbentuklah panitia yang menyusun rancangan Undang-Undang dasar dan disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja komite nasional pusat dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)serta Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 sehingga berlaku Undang-Undang Dasar baru pada tanggal 17 Agustus 1950. Pada masa berlakunya Konstitusi RIS tahun 1949 tidak sempat merealisasikan pembentukan konstituante atau lembaga pembentuk undang-undang Dasar, dibawah UUDS 1950 sebagai realisasi dari Pasal 134, Pemilihan Umum berhasil dilaksanakan. Konstituante sebagai dewan penyusun Undang-undang Dasar dalam sidang tahun1956 sampai tahun 1959 belum berhasil membuat Undang-undang dasar baru, karena selalu tidak ada kesepakatan. Keadaan ini kalau di biarkan akan membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan Negara, pada waktu itu Presiden Soekarno mencari jalan keluar dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisikan:

- a. Menetapkan Pembubaran Konstituante;
- b. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai tanggal penetapan Dekrit dan tidak diberlakukannya lagi UUDS 1950
- c. Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS

Dekrit Presiden ini mendapat dukungan dari sebagian besar rakyat Indonesia, dan pada saat ini terjadilah perubahan ketatanegaraan Indonesia. Dan naskah undang-undang Dasar (UUD) 1945 diberlakukan

kembali sebagai hukum yang tertinggi dalam Negara kesatuan Republik Indonesia.

#### **4. Periode 5 Juli 1959 - sekarang / Penetapan berlakunya kembali UUD RI 1945:**

##### **a. Orde Lama (1959 – 1965)**

Pada masa ini lebih otoritas Presiden lebih dominan, dengan terbatasnya peran partai politik dan mulai berkembang pengaruh komunis serta meluasnya peranan ABRI. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 kewenangan Presiden campur tangan di bidang yudikatif dan banyak lagi pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (Budiarjo, Miriam:2007:71) dan pada masa ini peristiwa G 30 S/PKI mengakhiri masa demokrasi terpimpin dan membuka jalan menuju masa Demokrasi Pancasila.

##### **b. Orde Baru (1966 – 1998)**

pada masa ini kepemimpinan Soeharto menggeser kepemimpinan Soekarno yang mengubah Orde Lama menjadi Orde Baru. Penerapan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengalami perubahan, yang mana Orde Baru berusaha untuk memperbaiki nasib bangsa Indonesia. Pada masa ini rakyat mengalami banyak peningkatan kondisi di berbagai bidang kehidupan yang tertuang dalam GBHN dan juga REPELITA. Tetapi pada masa Orde Baru ini timbul kekuasaan otoriter dan penafsiran Pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dimanipulasi untuk kepentingan mempertahankan negara. Hampir sama pada masa orde lama karena pada masa ini terulang kembali dimana posisi seorang Presiden begitu kuat (posisi legislatif berada di bawah Presiden) selain itu Korupsi Kolusi dan Nepotisme merajalela, banyak terjadi diskriminasi di berbagai sektor (pembangunan, kesenjangan) yang menimbulkan krisis multi dimensi. Pada masa ini lahirlah masa Reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa yang menuntut adanya perubahan di segala bidang yang akhirnya menumbangkan rezim Orde Baru dengan mundurnya Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998.

c. Amandemen ( 1998 – Sekarang)

Perubahan dari masa orde lama dan juga pada masa orde baru membawa dampak Implementasi terhadap Pasal-pasal Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang mempunyai sifat multi interpretable dan mengakibatkan timbulnya sentralisasi kekuasaan ditangan Presiden. Inilah yang mendasari perlunya dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, karena amandemen merupakan keharusan yang akan membawa bangsa Indonesia pada masa yang baru dalam tatanan kenegaraan (Kaelan, 2004:177). Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mulai diberlakukan di Indonesia sejak tahun 1999, yang mana amandemen Pertama dilaksanakan dengan adanya tambahan dan perubahan terhadap sembilan Pasal Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Amandemen Kedua dilaksanakan pada Tahun 2000, kemudian amandemen Ketiga dilaksanakan pada Tahun 2001 selanjutnya amandemen terakhir pada tahun 2002 yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Naskah yang sah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NKRI) 1945 terdiri atas lima naskah (Assiddiqie Jimly, 2007:98), yakni:

- 1) Naskah Undang-Undang Dsar (UUD) 1945 sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- 2) Naskah Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang disahkan pada Tahun 1999;
- 3) Naskah Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang disahkan pada tahun 2000;
- 4) Naskah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang disahkan pada tahun 2001;
- 5) Naskah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang disahkan pada Tahun 2002.

## E. RANGKUMAN MATERI

Konstitusi merupakan bagian terpenting dari sebuah negara yang berisikan dengan ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan yang berlaku dalam suatu negara. Konstitusi itu sendiri memiliki dua bentuk, yaitu: pertama adalah konstitusi yang tertulis dan kedua adalah konstitusi

tidak tertulis. Setiap negara pasti memiliki konstitusi, begitu pula negara Indonesia juga mempunyai konstitusi yakni Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945; dan ini merupakan konstitusi yang tertulis sebab terdapat dalam naskah Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Jadi Undang-undang Dasar (UUD) 1945 sebagai hukum yang tertinggi yang sudah ditetapkan secara konstitusional.

Negara dan Konstitusi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Sejak setelah abad pertengahan yang telah ditandai dengan ide demokrasi, tanpa konstitusi negara tidak mungkin bisa terbentuk. Jadi konstitusi merupakan landasan hukum suatu negara. Begitu pula dalam penyelenggaraan bernegara berdasarkan pada konstitusi sebagai landasan hukumnya. Jadi negara yang berlandaskan pada konstitusi itu dinamakan negara konstitusional. Namun untuk memenuhi sebagai negara konstitusi harus memenuhi sifat-sifat dan ciri-ciri dari konstitusionalisme, oleh sebab itu negara tersebut harus menganut ide tentang konstitusionalisme sebab konstitusionalisme itu merupakan gagasan atau ide atau paham. Selanjutnya pengertian konstitusi atau undang-undang itu sendiri adalah sebuah norma/aturan sistem politik dan hukum yang dibentuk pada pemerintahan negara, yang biasanya dikodifikasi sebagai hukum. Dokumen yang tertulis. Aturan ini tidak mengatur hal-hal yang terperinci, melainkan hanya menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan lainnya.

Pemakaian kata undang-undang dasar di Indonesia sama dengan perkataan *Groundwet* di Belanda, yang artinya suatu undang-undang yang menjadi dasar (*ground*) dari segala aturan hukum; dimana konstitusi itu memuat semua aturan pokok mengenai landasan dasar untuk menegakkan sebuah negara konstitusi. Konstitusi mempunyai makna yang lebih luas dari undang-undang dasar sebab tidak hanya bersifat yuridis saja, akan tetapi sebagai landasan sosiologis dan politik. Jadi demokrasi di Indonesia awalnya menggunakan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949; kemudian Indonesia beralih pada konstitusi RIS pada tahun 1949 dan mulai berlaku pada waktu itu sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950; selanjutnya negara RI beralih ke UUDS pada tahun 1950 yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959, kemudian negara

Indonesia kembali lagi ke UUD 1945 yang berlaku mulai dari tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999; kemudian beralih menggunakan perubahan UUD 1945 yang berlaku pada tanggal 19 Oktober 1999 sampai dengan tanggal 10 Agustus 2002 dan untuk yang terakhir kalinya negara Indonesia beralih menggunakan UUD 1945 yang sudah mengalami perubahan yang diberlakukan mulai tanggal 10 Agustus 2002 sampai sekarang ini.

Di negara Republik Indonesia, UUD 1945 telah beberapa kali mengalami amandemen. Amandemen UUD 1945 awalnya mulai dari tahun 1999, amandemen kedua dilaksanakan pada tahun 2000, kemudian amandemen ketiga pada tahun 2001 dan yang terakhir keempat dilaksanakan pada tahun 2002.

Harapan dengan adanya konstitusi ini adalah agar hak-hak seluruh warga negara Indonesia bisa terlindungi. Konstitusi digunakan untuk mengatur seluruh rakyat Indonesia yang ada di dalam sebuah negara, serta menciptakan kehidupan yang aman dan damai itu tidaklah mudah, disini diperlukan sebuah peraturan yang menjadi dasar untuk memimpin sebuah negara. Negara yang aman dan damai memerlukan suatu aturan dan konstitusi inilah yang memiliki tujuan yang hendak dicapai oleh suatu negara, seperti halnya konstitusi yang ada di negara RI yang mana di dalam konstitusinya memiliki tujuan yang tertulis pada Alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Konstitusi itu sendiri di buat oleh lembaga yang berwenang dalam suatu negara, lembaga yang berwenang untuk membuat UUD 1945 adalah DPR. Dalam pembuatan konstitusi juga harus disesuaikan dengan budaya yang ada di negara RI; dan konstitusi itu bisa diterima oleh masyarakat. Sebagai warga negara Indonesia harus patuh terhadap konstitusi sebagai aturan yang tertulis, apabila konstitusi ini dilanggar maka akan dikenakan sanksi. Peraturan yang ada di dalam pembukaan UUD 1945 dapat dilihat pada Pasal 28G Ayat 2 Pembukaan UUD 1945, inilah yang menjadi salah satu dasar diberlakukannya segala macam peraturan yang ada di Indonesia.

## **TUGAS DAN EVALUASI**

Setelah membaca dari awal sampai dengan akhir pada Bab VI tentang Konstitusi dan Sejarah Konstitusi dan untuk bisa lebih memahaminya lagi akan diberikan evaluasi dengan bentuk pertanyaan yang akan memberikan pemahaman bagi pembaca. Disini ada (5) lima pertanyaan yang bisa dijawab. Ke (5) lima pertanyaan itu adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana menumbuhkan kesadaran berkonstitusi dilingkungan kampus menurut pendapat saudara ?
2. Mengapa sebagai generasi muda atau sebagai “Kaum Milineal harus memahami konstitusi negara ?
3. Agar sebuah konstitusi berlakunya lebih lama dan lebih sulit untuk merubahnya, apa saja yang harus diperhatikan. Jelaskan jawaban saudara !
4. Konstitusi dan Undang-Undang Dasar seringkali memiliki batasan yang berbeda walaupun sesungguhnya keduanya merupakan hukum dasar. Coba saudara jelaskan pengertian ini !
5. Apa beda konstitusi dan konstitusionalisme ? serta bagaimana kita membentuk atau membangun konstitusi di Indonesia ?



## DAFTAR PUSTAKA

- Assidiqie, Jimly. (2004). Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara
- Effendy ,Syafnil. (2011). Konstitusionalisme dan konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Sejarah. Humanus (Vol.x No.1
- Huda, Ini'matul. (2010). Ilmu Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 153
- Harjono. (2008). Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan. Mahkamah Konstitusi
- Kusnadi, Muhamad. (2000). Ilmu Negara edivisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama
- Kaelan. (2004). Pendidikan Pancasila. Yogyakarta: Penerbit Paradigma
- Budiarjo, Miriam. (2007). Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama
- Nasution, Adnan Buyung. (1995). Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia. Jakarta: Grafitti
- Noor MS, Bakry. (1994). Pancasila Yuridis Kenegaraan. Yogyakarta (Penerbit Liberty)
- Prodjodikoro, Wirjono. (1997). Asas-asas Hukum Tata Negara Di Indonesia. Jakarta: Dian Rakyat
- Rosmawan, Wawan. (2011). Sejarah Perkembangan Konstitusionalisme Dunia Dan Indonesia (Tinjauan Perbandingan)
- Santoso, Agus. (2013).Perkembangan Konstitusi Di Indonesia. Yustisia (Vol.2 NO.3 September – Desember)
- <http://topihukum.blogspot.com/2014/02/sejarah-dan-perkembangan-konstitusi-di.html>



## PEMISAHAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN

---

**Bahjatul Murtasidin, S.IP., M.Si**  
**Universitas Bangka Belitung**

### **A. PENDAHULUAN**

Kekuasaan merupakan satu di antara konsep politik yang paling banyak dibahas tidak hanya oleh kalangan akademisi dan praktisi/politisi, tetapi juga masyarakat awam. Akibatnya, kadangkala konsep kekuasaan ini seringkali menjadi membingungkan (Triantini, 2019) dan sekaligus juga menjadi sangat krusial (Budiardjo, 2003).

Membingungkan karena term kekuasaan dapat seolah berubah menjadi sebuah gumpalan besar yang sifat dan maknanya justru semakin samar dan tidak jelas ketika digunakan untuk melakukan analisa politik dengan sistematis (Uphoff, 1989). Dan menjadi krusial karena memang sulit untuk dibantah bahwa kekuasaan berpotensi menciptakan penyalahgunaan, sebagaimana disebutkan dalam sebuah adagium yang sangat populer dari Lord Acton bahwa kekuasaan cenderung kepada penyalahgunaan, tetapi kekuasaan tak terbatas pasti akan tak terbatas pula penyalahgunaannya (*power tends to corrupt, but absolut power corrupts absolutly*) (Taryudi dan Setiawan, 2021). Adagium ini tentu sangat menarik dan sekaligus memunculkan kewaspadaan dalam menjalankan praktik

bernegara sehingga perlu dilakukan pemisahan dan pembagian kekuasaan secara adil dan proporsional sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Oleh karena itu, gagasan dalam tulisan ini menjadi penting karena mencoba menarasikan konsep pemisahan kekuasaan (*Separations of Power*) dan pembagian kekuasaan (*Distributions of Power*) secara umum dan secara khusus tentang praktik yang dilakukan oleh Indonesia, serta beberapa contoh studi perbandingannya.

## **B. TERMINOLOGI KEKUASAAN**

Kekuasaan atau sering juga disebut dengan power memiliki ragam dimensi yang mengitarinya. Bahkan, perdebatan atas konsep kekuasaan ini tetap terus berjalan sampai dengan saat ini. Ada yang menganggap kekuasaan sebagai masalah esensial, terutama di bidang ilmu politik dengan alasan bahwa terdapat masalah yang lebih penting dan merupakan inti dari segala persoalan politik, yaitu negara.

Akan tetapi, ada juga kelompok lain yang berpendapat bahwa kekuasaan sebenarnya adalah persoalan yang sangat substantif, esensial, bahkan merupakan hakikat ilmu politik. Argumentasinya adalah negara hanya lembaga bagi kekuasaan (Zainudin, 1992). Pangkal perdebatannya ini sebenarnya berawal dari apakah kekuasaan dipandang secara kritis sebagai atribut perseorangan, kelompok, dan negara bangsa atau ia dipandang secara dinamis sebagai hubungan diantara dua aktor politik yang mempunyai keinginan-keinginan yang berbeda?

Ketika berbicara tentang kekuasaan, maka tokoh pemikir yang menjadi rujukan oleh banyak ilmuwan adalah Marx dan Weber sebagaimana yang disebut oleh Uphoff (1989).

Menurut Marx, kekuasaan adalah kekuatan kelas yang terorganisir untuk menekan atau menindas yang lain yang pada akhirnya memunculkan teori kelas (Heywood, 2004). Yang tidak kalah familiar adalah pendapat Max Weber tentang kekuasaan. Menurutnya, kekuasaan adalah sebuah kemampuan untuk membuat orang lain menerima dan sekaligus melakukan apa yang menjadi kemauan kita walaupun sebenarnya bertentangan (Budiardjo, 2008). Tokoh lainnya adalah Talcot Parsons dengan konsep zero sum power. Menurutnya, kekuasaan adalah kemungkinan untuk memaksakan kehendak kepada seseorang terhadap perilaku orang lain

(Triantini,2019). Dari beberapa definisi di atas, dapat di simpulkan bahwa kekuasaan merupakan sebuah sarana dan sekaligus juga sebagai tujuan sebagaimana kekuasaan di praktikkan, baik di masa lalu ataupun saat ini.

## **C. PEMISAHAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA**

### **a. Teori Pemisahan Kekuasaan**

Sebelum membahas tentang Teori Pemisahan Kekuasaan, pertanyaan kritis yang harus dijawab adalah mengapa gagasan teori pemisahan kekuasaan ini muncul? Faktor apa yang melatarbelakangi munculnya gagasan ini? Realita empirik masa lalu yang cenderung menyalahgunakan kekuasaan merupakan cikal bakal munculnya teori pemisahan kekuasaan. Dulu, kekuasaan negara sepenuhnya hanya bertumpu pada penguasa, sehingga praktik penyalahgunaan kekuasaan begitu kental terlihat. Contohnya adalah pada zaman atau abad kegelapan di Eropa. Pada masa itu, kekuasaan politik menjadi persengketaan antara Monarki (raja/ratu), pimpinan gereja, dan kaum bangsawan yang berujung pada perang saudara. Selain itu, penguasa negara pada abad ini juga sangat anti kritik dan tidak ada kekuatan yang mampu secara efektif mengontrol kekuasaan.

Singkatnya, kondisi di atas telah melatarbelakangi munculnya gagasan pemisahan kekuasaan agar tidak timbul kesewenang-wenangan. Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja (Suparto, 2016). Tokoh pemikir ini adalah John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh keduanya kemudian dikenal dengan teori Trias Politica (Suparto 2019). Konsep Trias Politica terdiri atas 3 (tiga) suku kata, yaitu “Tri” yang mengandung arti tiga, lalu kata “As” yang mengandung arti poros/pusat, dan terakhir adalah “Politica” yang mengandung arti kekuasaan. Oleh karena itu, Trias Politica merupakan suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah (Yulistyowati, Pujiastuti, dan Mulyani 2017), baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya.

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690 (Suparto, 2016). John Locke membagi kekuasaan dalam negara menjadi tiga yaitu :

1. Legislatif merupakan lembaga perumus undang-undang serta peraturan-peraturan hukum fundamental negara. Jhon Locke menegaskan bahwa bidang legislatif ini tidak dapat dialihkan kepada siapapun atau lembaga manapun. Alasannya adalah karena kekuasaan legislatif ini merupakan manifestasi pendelegasian dari rakyat kepada negara. Yang mengontrol kekuasaan legislatif ini adalah hukum kodrat yang merupakan hukum yang diciptakan oleh Tuhan untuk kebaikan seluruh rakyat. Legislatif tidak boleh membuat undang-undang yang menghilangkan kebebasan dan melanggar hak-hak individu. Secara hierarki, legislatif lebih tinggi kedudukannya daripada eksekutif dan federatif (Syam, 2007);
2. Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan tidak boleh menyalahkan kedudukannya; dan
3. Federatif adalah kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (Suny, 1982).

Konsepsi Jhon Locke di atas jika diperhatikan secara saksama, maka terlihat belum sempurna jika dihubungkan dengan konsep politik modern. Kekuasaan federatif pada dasarnya dianggap sama dengan kekuasaan eksekutif. Celah inilah yang kemudian disempurnakan oleh ahli hukum Perancis, Montesquieu (1689-1755). Montesquieu dalam buku *The Spirit of Law* menulis tentang Konstitusi Inggris. Hampir sama dengan pendahulunya, Montesquieu menawarkan suatu konsep dalam kehidupan bernegara dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bagian, yaitu kekuasaan eksekutif yang bertugas melaksanakan undang-undang, kekuasaan legislatif yang bertugas membuat undang-undang, dan kekuasaan yudikatif yang bertugas mengadili terhadap pelanggaran atas pelaksanaan Undang-undang tersebut. Kondisi ini memberikan ruang dan kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain atau sering di sebut juga dengan konsep *check and balaces*.

Secara sederhana makna *check and balances* sebenarnya merujuk pada kata "*check*" dan "*balances*". *Check* mengandung makna sebagai sebuah mekanisme kelembagaan yang mencegah penggunaan kekuasaan secara mutlak / absolut. Cara yang paling mudah ditempuh adalah dengan memisahkan kekuasaan dan membaginya ke lembaga yang berbeda-beda. Sedangkan "*Balances*" lebih kepada proporsi kewenangan lembaga pemerintah hendaknya seimbang sehingga proses pembuatan keputusan tidak didominasi oleh pihak ataupun lembaga tertentu.

#### **b. Pembagian Kekuasaan**

Pembagian kekuasaan negara sesungguhnya merupakan prasyarat utama dalam sebuah konstitusi. Selain itu, ia juga merupakan bagian dari upaya penegakan supremasi hukum dalam kehidupan kenegaraan. Pembagian kekuasaan pada dasarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari konsep pemisahan kekuasaan agar tidak secara berpusat pada seorang penguasa yang dapat secara leluasa menggunakan kekuasaannya bertindak absolut, korup dan sewenang-wenang seperti masa lalu di Eropa. Oleh karena itu, pembagian kekuasaan kemudian di definisikan sebagai kekuasaan yang memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan sehingga implikasi yang muncul adalah kemungkinan kerja sama yang dilakukan antar bagian.

Miriam Budiardjo (2003) dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Ilmu Politik menyebutkan bahwa jika ditinjau dari aspek pembagian kekuasaan, maka dapat dibedakan menjadi dua, yaitu secara vertikal dan horizontal. Tokoh lain yang menyampaikan hal serupa adalah Arthur Maass. Menurutnya, pembagian kekuasaan secara vertikal atau *areal division of power* adalah ada fungsi-fungsi tertentu seperti misalnya moneter dan hubungan luar negeri yang diberikan dan dikelola pemerintah pusat, sedangkan ada juga fungsi-fungsi lainnya yang diberikan kepada negara bagian atau pemerintah daerah. Sedangkan dalam rangka *capital division of powers*, fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif masing-masing diberikan kepada suatu badan (Toet Hendratno, 2009).

### **c. Praktik Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan di Indonesia**

Konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan yang begitu populer ini telah menginspirasi banyak negara dalam mengelola kekuasaan, salah satunya adalah Indonesia. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemisahan dan pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu. Hanya saja, dalam pelaksanaannya tidak persis sama. Bahkan dalam beberapa literatur menyebutkan Indonesia memiliki cara tersendiri yang berbeda dengan konsep trias politica. Bagaimanapun bentuk praktiknya, pengelolaan kekuasaan di Indonesia telah di atur dan termaktub dalam konstitusi (UUD 1945). Jika berkaca pada sejarah masa lalu, pengelolaan kekuasaan di Indonesia pernah di bagi ke dalam 3 (tiga) bagian, sebagaimana konsep dalam trias politica gagasannya John Locke dan Montesquieu. Model ini tidak berjalan sebagaimana mestinya karena pada praktiknya kekuasaan eksekutif sangat berpengaruh dan memiliki andil yang begitu besar dalam menjalankan roda pemerintahan.

Realita empiris di atas pada akhirnya telah menghantarkan pada sebuah perubahan yang relatif besar pasca dilakukannya amandemen UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara. Pengelolaan kekuasaan di Indonesia menjadi terdiri atas dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.

#### **1. Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal**

Pembagian kekuasaan negara secara vertikal dapat diartikan sebagai kekuasaan yang dilakukan berdasarkan pada beberapa tingkatan pemerintahan. Dengan kata lain, pembagian kekuasaan ini dilakukan secara berjenjang dari atas ke bawah, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemerintah daerah ini terdiri atas pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota). Sementara itu, dalam konteks pemerintah daerah, hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam bidang administrasi dan kewilayahan di bangun

dengan basis koordinasi, pembinaan dan sekaligus juga pengawasan dari Pemerintah Pusat (Marlina, 2018).

a. Pemerintah Pusat

Salah satu dimensi kekuasaan negara yang telah disebutkan dalam kekuasaan horizontal adalah pemerintah pusat yang memiliki wewenang antara lain :

- 1) Pengaturan dan penetapan seluruh kebijakan politik luar negeri ;
- 2) Pengaturan Bidang Pertahanan dan Keamanan Nasional untuk menjaga keutuhan negara NKRI.
- 3) Mengatur Jalannya Proses Kehakiman di semua wilayah Indonesia. Semua warga negara dan rakyat Indonesia mempunyai posisi yang sama di mata hukum.
- 4) Pengaturan kebijakan moneter atau keuangan dan fiskal yang seragam di semua wilayah Indonesia tanpa terkecuali.
- 5) Mengatur Agama yang berlaku dan diakui di Indonesia.

b. Pemerintah Daerah

Konsekuensi atas bentuk negara kesatuan adalah hak otonomi daerah yang di miliki oleh pemerintah daerah. Maksudnya adalah daerah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur wilayahnya sendiri. Yang perlu digaris bawahi adalah kewenangannya yang dimiliki sifatnya terbatas karena pemerintah daerah tidak dapat membuat kebijakan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Secara rinci, kewenangan pemerintahan daerah sebenarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib ini berkaitan erat dengan pelayanan dasar. Bentuknya berupa layanan pendidikan dasar, layanan kesehatan, prasarana lingkungan, kebutuhan hidup minimal, dan lain sebagainya. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan adalah kewenangan yang bersinggungan dengan potensi unggulan dan kekhasan yang dimiliki daerah (Farid, Antikowati, dan Indrayati, 2017).

Beberapa bentuk kewenangan pemerintah daerah antara lain :

- 1) Merencanakan dan Mengendalikan Pembangunan;
- 2) Merencanakan, Memanfaatkan, dan Mengawasi Infrastruktur Daerah dan Ruangnya;



- 3) Menyelenggarakan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;
- 4) Menyelenggarakan dan memajukan Kesehatan dan Pendidikan; dan
- 5) Menyelenggarakan Kegiatan Ekonomi;

## 2. Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal

Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan yang sesuai dengan konsep Trias Politica, yaitu pembagian kekuasaan lembaga-lembaga tertentu menurut fungsinya, baik di level tingkatan pemerintahan pusat dan ataupun pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pada tingkatan pemerintahan pusat pada awalnya terdiri dari 3 (tiga jenis kekuasaan), yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Akan tetapi, pasca amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran dari tiga jenis kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) menjadi enam kekuasaan Negara (Marlina, 2018). Keenam lembaga atau kekuasaan dapat dikatakan mempunyai kedudukan yang hampir sama atau sejajar.

### a. Kekuasaan Konstitutif

Kekuasaan konstitutif adalah kekuasaan yang memegang fungsi ,mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia memegang kekuasaan tersebut berdasarkan pasal 3 ayat 1 UUD 1945. Anggota MPR ini terdiri dari seluruh anggota DPR dan DPD. Contoh kekuasaan konstitutif antara lain :

- 1) Mengubah dan menetapkan UUD
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dari hari pemilihan umum secara langsung
- 3) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden berhenti dari jabatannya karena wafat atau hal lain.
- 4) Memilih presiden dan Wakil Presiden baru sekaligus melantiknya apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan berhenti sebelum selesai masa tugasnya karena beberapa sebab.

### b. Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan menjalankan pemerintahan dan menjalankan undang-undang. Kekuasaan eksekutif di Indonesia dipegang oleh seorang Presiden. Bentuk kekuasaan eksekutif antara lain :

- 1) Memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan, Angkatan Laut, Angkatan Darat, dan Angkatan udara.
- 2) Mengajukan Rancangan Undang-Undang dan bersama DPR menyetujui RUU menjadi UU dan mengesahkannya.
- 3) Menetapkan Peraturan Pemerintah
- 4) Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sebagai bagian dari orang atau lembaga yang membantu tugas Presiden dan Wakil Presiden sehari-hari.
- 5) Menyatakan perang dan perdamaian dengan negara lain, di mana termasuk di dalamnya adalah membuat perjanjian internasional dengan negara lain.
- 6) Menyatakan keadaan darurat bahaya terjadi di negara Indonesia
- 7) Mengangkat dan menerima duta dan konsul untuk dan dari negara lain dengan mempertimbangkan segala usulan DPR.
- 8) Memberikan gelar, tanda jasa, atau tanda kehormatan kepada siapa saja sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 9) Memberikan grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung dan memberikan amnesti dan abolisi dengan pertimbangan dari DPR.
- 10) Meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR, menetapkan Hakim Agung dari calon yang diusulkan Komisi Yudisial dan disetujui DPR, dan menetapkan hakim konstitusi dari calon yang diusulkan Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung.
- 11) Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR
- 12) Selain yang ditetapkan di atas, Presiden bagi Bangsa Indonesia adalah simbol resmi negara di dunia yang berfungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

c. Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat dan menyusun undang-undang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tugas dan wewenangnya, antara lain :

- 1) Membentuk dan menetapkan atau mensahkan UU yang telah dibahas bersama dengan eksekutif / Presiden untuk disetujui bersama

- 2) Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD atau lembaga dan organisasi lain
- 3) Menetapkan APBN bersama Presiden dengan mempertimbangkan dan memperhatikan usulan dari DPD sebagai perwakilan daerah.
- 4) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah lain agar dapat ditindaklanjuti jika terjadi pelanggaran.
- 5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang anggotanya juga telah disetujui DPR, atas pertanggungjawaban keuangan lembaga negara
- 6) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial, begitu pula dengan pemberhentiannya dan Hakim Agung sebagai Ketua Komisi Yudisial. Hakim Agung kemudian diangkat oleh Presiden.
- 7) Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta dan konsul dari negara lain dan menerima duta dan konsul dari negara lain.
- 8) Memberi persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan membuat perjanjian dengan negara lain.
- 9) Memberi pertimbangan kepada Presiden tentang amnesti dan abolisi.
- 10) Sebagai wakil rakyat di lembaga negara yang menyerap aspirasi Di tingkat provinsi dan kabupaten, terdapat DPRD I dan DPRD II yang tugas dan wewenangnya hampir sama dengan DPR tingkat Pusat.

d. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dengan rincian tugas antara lain :

- 1) Mengadili tingkat kasasi dan menguji perundang-undangan di bawah Undang-Undang .
- 2) Mengajukan 3 orang sebagai anggota Hakim Konstitusi
- 3) Memberikan pertimbangan kepada Presiden ketika akan mengajukan grasi dan rehabilitasi

e. Kekuasaan Moneter

Kekuasaan Moneter adalah kekuasaan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta memelihara kestabilan nilai rupiah. Kekuasaan ini dijalankan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral di Indonesia.

f. Kekuasaan eksaminatif/inspektif

Kekuasaan eksaminatif/inspektif adalah kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kekuasaan ini dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Macam-macam kekuasaan negara secara horizontal di atas dalam tugas dan wewenangnya saling terpisah dan mandiri. Artinya, tidak saling mencampur adukkan dalam keputusannya. Jika pelaksanaan yang demikian tercapai, maka pembangunan secara ideal dapat lebih cepat tercapai.

#### **D. RANGKUMAN MATERI**

Tokoh pelopor pengelolaan kekuasaan negara, baik pemisahan kekuasaan (*Separations of Power*) dan pembagian kekuasaan (*Distributions of Power*) adalah John Locke dan Montesquieu. Kekuasaan Negara Menurut John Locke dapat dibagi menjadi tiga kekuasaan yaitu: (1). Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat atau membentuk undang-undang (2).Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, termasuk kekuasaan untuk mengadili setiap pelanggaran terhadap undang- undang (3). Kekuasaan federatif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan hubungan luar negeri. Sedangkan menurut Montesquieu kekuasaan negara dibagi: (1). Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat atau membentuk undang-undang (2). Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang (3). Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang, termasuk kekuasaan untuk mengadili setiap pelanggaran terhadap undang-undang. Dua tokoh tersebut telah mengilhami para pendiri bangsa Indonesia dalam merumuskan tatakelola kekuasaan. Konsep Pembagian Kekuasaan di Indonesia Menurut UUD Tahun 1945 terdiri atas dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan latar belakang munculnya konsep trias politica!
2. Jelaskan perbedaan konsep trias politica gagasannya John Locke dan Montesquieu!
3. Bagaimana konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan di Indonesia?
4. Jelaskan proses penerapan pemisahan dan pembagian kekuasaan di Indonesia!
5. Buatlah struktur atau bagan kekuasaan Negara di Indonesia secara Horizontal dan Vertikal!

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, M. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. [https://books.google.co.id/books?id=\\_dZ247rCydIC](https://books.google.co.id/books?id=_dZ247rCydIC).
- Farid, Mifta, Antikowati Antikowati, dan Rosita Indrayati. 2017. "Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah." *e-Journal Lentera Hukum* 4(2): 95.
- Heywood, A. 2004. "Political Theory, Third Edition: An Introduction." : 432. <http://books.google.sk/books?id=Pp9kQgAACAAJ>.
- Marlina, Rika. 2018. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1(1): 171–78.
- Suny, Ismail. 1982. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Suparto. 2016. "Pemisahan kekuasaan, konstitusi dan kekuasaan kehakiman yang independen menurut islam." *Jurnal Selat* 4(1): 115–Suparto, Suparto. 2019. "Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam." *Hukum Islam* 19(1): 134.
- Syam, Firdaus. 2007. *Pemikiran politik barat: Sejarah, filsafat, ideologi, dan pengaruhnya terhadap dunia ke-3*. Bumi Aksara.
- Taryudi, Taryudi, dan Tatan Setiawan. 2021. "Tafsir dan Politik Kekuasaan di Indonesia." *Jurnal Iman dan Spiritualitas* 1(1): 63–70.
- Toet Hendratno, Edie. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Triantini, Zusiana Elly. 2019. "Meta Konsep Kekuasaan dan Demokrasi Dalam Kajian Teori Politik." *Politea : Jurnal Politik Islam* 2(2): 1–18.
- Uphoff, Norman. 1989. "Distinguishing Power, Authority & Legitimacy: Taking Max Weber at his Word by Using Resources-Exchange Analysis." *Journal Polity* 22(2): 295–322.
- Yulistiyowati, Efi, Endah Pujiastuti, dan Tri Mulyani. 2017. "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen." *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 18(2): 328.
- Zainudin, A. Rahman. 1992. *Kekuasaan Negara, Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.





BAB  
9

## LEMBAGA PERWAKILAN

---

**Rini Archda Saputri, S.IP., M. Si**  
**FISIP Universitas Bangka Belitung**

### **A. PENDAHULUAN**

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, kedaulatan berada di tangan rakyat. Untuk dapat menjalankan kedaulatan tersebut, diperlukan sebuah wadah dimana rakyat melalui wakil-wakilnya dapat menjalankan kekuasaan yang kemudian disebut dengan lembaga perwakilan. Melalui lembaga perwakilan, warga negara melalui wakil-wakilnya dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan ataupun pembuatan kebijakan publik. Jadi, secara sederhana dapat dikatakan bahwa lembaga perwakilan adalah wadah dimana rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta menentukan jalannya pemerintahan.

Lembaga perwakilan memiliki sebutan dan jenis yang berbeda-beda di setiap negara, seperti; Kongres di Amerika Serikat, Parlemen di Inggris Raya, Knesset di Israel, Diet di Jepang, Dail di Irlandia, Vouli di Yunani, Majelis Nasional (*The National Assembly*) di Portugal, dan sebagainya. Di Indonesia sendiri lembaga perwakilan disebut dengan “Parlemen” atau “Dewan Perwakilan Rakyat”.



Pada dasarnya, lembaga perwakilan terbentuk dari adanya prinsip bahwa kedaulatan atau kekuasaan berada di tangan rakyat. Menurut Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa, lembaga perwakilan rakyat (*representative assembly*) didefinisikan sebagai berikut:

*It is primarily charged with a law-making function which we may define as the process of preparing, debating, passing, and implementing legislation. Its members consider and debate bills, which are proposals for legislative action. The discussion among legislators among bills are decides including during legislative debate, which takes place on the floor of the legislation. It is known by the a host of different destinations, including Congress in the United States, the Parliament in the Great Britain, the Knesset in Israel, the Diet in Japan, the Dail in Ireland, the Vouli in Greece, The National Assembly in Portugal, and so on.*

Dalam definisi tersebut, lembaga perwakilan lebih dititik beratkan pada perannya dalam membuat undang-undang dan segala proses yang menyertainya.

Pada bab ini, Anda akan mempelajari mengenai lembaga perwakilan. Pembahasan pada bab ini meliputi; Teori-teori lembaga perwakilan, Struktur lembaga perwakilan, Lembaga perwakilan di Indonesia, Fungsi lembaga perwakilan.

Setelah mempelajari bab ini, Anda diharapkan dapat memiliki pengetahuan yang memadai tentang; Teori-teori lembaga perwakilan, Struktur lembaga perwakilan, Lembaga perwakilan di Indonesia, Fungsi lembaga perwakilan.

## **B. TEORI LEMBAGA PERWAKILAN**

Keberadaan seseorang di lembaga perwakilan, baik karena diangkat/ditunjuk ataupun karena melalui pemilihan umum, mengakibatkan lahirnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakilkannya. Ada beberapa teori yang menjelaskan tentang hakikat hubungan tersebut (Thaib, 2000), yaitu:

- a. Teori Mandat. Dalam teori ini wakil dilihat sebagai orang yang menerima mandat dari yang diwakili, oleh karena itu sebagai penerima mandat, maka wakil harus bersikap dan berlaku sesuai dengan mandat yang diberikan. Artinya, dalam hal ini wakil berada dalam kontrol terus

menerus oleh orang yang diwakili. Apabila wakil bertindak di luar kehendak dari yang terwakili, maka reputasi wakil akan menurun.

- b. Teori Kebebasan. Dalam teori ini, wakil yang terpilih merupakan orang yang terpercaya dan memiliki kesadaran hukum atas masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian, wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya (rakyat) tanpa terikat secara ketat ataupun tergantung pada yang diwakili.
- c. Teori Organ, pencetus teori ini adalah Van Gierke dari Jerman. Dalam teori ini, negara dipandang sebagai suatu organisme yang memiliki organ-organ, yaitu eksekutif, legislatif, dan rakyat. Setiap organ memiliki fungsi dan peranannya masing-masing namun tetap mempengaruhi satu sama lain. Dalam hal ini, apabila rakyat telah memilih perwakilan mereka di lembaga perwakilan, maka mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut sehingga lembaga perwakilan dapat dengan leluasa menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang dasar.
- d. Teori Sosiologi Dieker. Teori ini berpandangan bahwa lembaga perwakilan dilihat sebagai bangunan sosial (masyarakat), bukan bangunan politis. Pemilih hendaknya benar-benar memperhatikan bahwa orang-orang yang dipilih untuk duduk di lembaga perwakilan (menjadi wakil mereka) adalah orang-orang yang benar-benar memiliki kapasitas, dalam arti memiliki kepakaran dalam bidang ketatanegaraan dan benar-benar membela serta memperjuangkan kepentingan mereka sebagai pemilih.
- e. Teori Hukum Obyektif dari Duguit. Bagi teori ini dasar ikatan antara rakyat dan parlemen (lembaga perwakilan) merupakan bentuk solidaritas.

### C. STRUKTUR LEMBAGA PERWAKILAN

Pembahasan mengenai lembaga perwakilan juga terkait dengan struktur lembaga perwakilan itu sendiri. Struktur lembaga perwakilan yang lazim ditemui pada berbagai negara adalah lembaga perwakilan dengan satu kamar (*one chamber, unicameral*) dan lembaga perwakilan dengan dua kamar (*two chambers, bicameral*) (Heywood, 2002:320). Lembaga perwakilan satu kamar, artinya hanya ada satu lembaga perwakilan di

negara itu yang mewakili rakyat. Demikian pula dengan model lembaga perwakilan dua kamar, artinya ada dua badan/lembaga yang mewakili rakyat di negara itu. Contoh negara yang menggunakan sistem lembaga perwakilan satu kamar adalah Israel, dengan lembaga perwakilannya yang disebut dengan Knesset, dan New Zealand dengan lembaga perwakilannya yaitu Parliament. Sedangkan, lembaga perwakilan bikameral terdiri dari dua kamar, yaitu *the lower house* (yang memiliki anggota paling banyak dan masa jabatan lebih pendek) dan *the upper house*. Perbedaan antara kedua kamar dalam lembaga perwakilan tersebut dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu sistem rekrutmen keanggotaannya dan pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Pada awalnya lembaga perwakilan dua kamar digunakan pada negara-negara federal untuk memberikan tempat kepada perwakilan negara-negara bagian sekaligus mencegah terjadinya pertentangan antara negara federal dan negara-negara bagian akibat tidak terakomodasinya kepentingan negara bagian. Kamar pertama akan merepresentasikan kepentingan nasional, sedangkan kamar kedua akan lebih merepresentasikan atau berorientasi pada kepentingan daerah. Namun demikian dalam perkembangannya, negara-negara kesatuan juga menggunakan lembaga perwakilan dua kamar ini, terutama yang menganut sistem desentralisasi. Selain itu dengan adanya dua kamar dalam lembaga perwakilan diharapkan dapat menjalankan fungsi *checks and balances* di dalam lembaga perwakilan, misalnya dalam hal pembentukan UU yang harus mendapatkan pengesahan dari kedua kamar tersebut.

Dalam hal pembagian kewenangan dalam lembaga perwakilan bikameral, pada umumnya *The lower house* memiliki kewenangan yang tidak lebih besar daripada *The upper house* (di negara Amerika Serikat dan Brazil, *the upper house* memiliki kewenangan yang lebih besar), sehingga seringkali disebut sebagai *soft bicameralism*. Sedangkan apabila kewenangan kedua kamar tersebut sama kuat (seperti *The Italian Chambers of Deputies* dan *The Italian Senat*), disebut sebagai *strong bicameralism* (Heywood, 2002:322).

Sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi

dan Majelis Rendah, dengan adanya dua majelis akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislasi dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa secara ganda (*double check*).

**Tabel 1:** Keuntungan Sistem Unikameral dan Bikameral

Unikameral	Bikameral
Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda)	Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan)
Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-undang tidak lolos atau bila kepentingan warga negara terabaikan)	Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan
Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka	Mencegah disahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh
Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak	Pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif

Sumber: Thaib, 2002

Ada empat kategori pokok dalam sistem *bicameral* (Lijphart, 1999), yaitu:

- a. *Strong bicameralism* (bikameralisme kuat) digolongkan simetris dan *incongruence*, apabila kedua kamar memiliki kewenangan yang hampir seimbang;

- b. *Medium-strength bicameralism*, satu dari dua elemen tersebut hilang. Kategori ini dibagi dalam dua subkelas apakah ciri-ciri simetris dan *igcongruence* yang hilang tetapi keduanya diperingkatkan sama yaitu peringkat *medium-strength*;
- c. *Weak bicameralism*, yang mana kedua kamarnya asimetris dan *congruent*, yaitu apabila salah satu kamar mempunyai posisi yang dominan dibanding kamar yang lain.
- d. Legislatif unicameral.

Pada umumnya, terdapat dua alasan yang melatarbelakangi para penyusun konstitusi lebih memilih sistem bikameral daripada unikameral, yaitu; pertama, agar terbangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*), serta adanya dua kali pembahasan di legislatif. Kedua, untuk membentuk perwakilan agar menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama

Dalam memilih suatu sistem apapun, mungkin ada kekurangan dan kelebihan, namun dalam suatu sistem ketatanegaraan, suatu pilihan sistem diharapkan dapat memenuhi kepentingan rakyat mereka pada saat itu. Sistem perwakilan yang bikameral ini dibentuk dengan tujuan menyuarakan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan sehingga diharapkan dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa

Kebanyakan dari parlemen-parlemen yang dijumpai sekarang ini terdiri dari 2 kamar (majelis). Parlemen dan pembentukannya tergantung dari bentuk serta bangunan negaranya. Sistem atau bentuk negara kerajaan pada umumnya majelis terdiri dari Majelis tinggi dan Majelis Rendah. Keanggotaan Majelis Tinggi biasanya turun temurun atau penunjukan dan Majelis Rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum, contoh negara Inggris, Majelis tinggi disebut *House of Lords* dan Majelis Rendah disebut *House of Commons*.

Ada juga negara yang berdasarkan pada sistem dua kamar, namun bukan sebuah negara kerajaan yaitu negara Filipina misalnya. Di negara ini sistem dua kamarnya berupa Kongres yang di dalamnya terdiri dari Senat dan *House of Representative*. Selama 1907-1916, komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Amerika Serikat menjabat sebagai majelis tinggi dari parlemen kolonial dan pada saat yang sama juga menjalankan kekuasaan eksekutif. Pada 29 Agustus 1916 Kongres Amerika Serikat memberlakukan “Akta Otonomi Filipina” atau yang umum dikenal sebagai “Undang-undang Jones” yang merintis jalan untuk pembentukan Kongres Filipina yang terdiri atas dua kamar. Dalam hal ini senat berfungsi sebagai majelis tinggi, sementara dewan perwakilan sebagai majelis rendah.

Di Indonesia sendiri, struktur Lembaga perwakilan yang digunakan adalah parlemen dua kamar. Kedua kamar tersebut sama-sama dibentuk melalui pemilihan umum, yaitu; Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

## **D. LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA**

### **1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

Lembaga Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) adalah salah satu lembaga perwakilan di Indonesia yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. UUD 1945 telah menyatakan secara tegas bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka majelis itu dapat mengundang presiden untuk persidangan istimewa supaya dapat diminta pertanggungjawabannya.

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi,

“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan presiden ke tangan DPR. DPR disini sebagai salah satu lembaga perwakilan yang memiliki kekuasaan tinggi.

Prof. Miriam Budiardjo berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok dari lembaga legislatif. Pertama, menentukan kebijakan dan membuat perundang-undangan (fungsi legislasi). Untuk melaksanakan fungsi ini lembaga legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengamandemen rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah, terutama dalam soal budget atau anggaran. Kedua, mengontrol lembaga eksekutif. Untuk menjalankan kewenangannya ini lembaga legislatif dilengkapi dengan sejumlah hak, antara lain hak bertanya, hak interpelasi atau hak untuk meminta keterangan, hak angket atau hak untuk melakukan penyelidikan, dan hak mosi. (Budiardjo, 2008).

## **2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Kejatuhan Rezim Orde Baru pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam sistem politik Indonesia. Salah satu perubahan yang dilakukan adalah proses amandemen konstitusi terhadap struktur badan perwakilan dengan kelahiran lembaga negara baru di dalam struktur badan perwakilan yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada dasarnya, DPD dibentuk sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan rakyat di daerah dengan basis wilayah provinsi.

Kehadiran DPD dilatarbelakangi tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah dalam kehidupan nasional. Tuntutan kehadirannya membuat MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD, perubahan ketiga UUD 1945, walaupun fungsi, tugas, dan wewenang DPD ini dibatasi, sesungguhnya dengan kelahiran DPD ini, maka perjalanan panjang menuju kehidupan ketatanegaraan yang lebih baik telah dimulai.

Dasar pertimbangan politis kehadiran DPD adalah memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia; meneguhkan persatuan dan semangat kebangsaan seluruh daerah dalam forum yang mempertemukan pembagian latar persoalan kedaerahan; meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional; serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan, kesetaraan dan berkesinambungan.

Dasar pertimbangan teoritis kehadiran DPD antara lain untuk membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri. DPD diharapkan mampu menjamin dan menampung perwakilan dari masing-masing kepentingan daerah-daerah serta mampu memperjuangkan dan melaksanakan apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi legislasi DPR, sehingga DPD hanya dapat lebih berfokus dan konsisten di bidang pengawasan yang keberadaannya dapat dirasakan efektif oleh masyarakat di daerah-daerah (Asshiddiqie, 2006)

- **Kewenangan Dan Fungsi Dpd**

DPD sebagai badan perwakilan dengan basis kewilayahan memainkan peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh karena beberapa alasan. Pertama, DPD dapat menjalankan fungsi penyeimbang terhadap fungsi yang dijalankan oleh DPR (*checks and balances system* dalam badan perwakilan). Kedua, terkait dengan pola rekrutmen dimana anggota DPR mewakili kepentingan daerahnya, anggota DPD seharusnya tidak akan



terjerat dengan kepentingan-kepentingan politik yang kemungkinan besar dapat terjadi pada anggota DPR karena DPD lebih terkonsentrasi untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah yang diwakilinya. Keempat, legitimasi anggota DPD lebih kuat daripada anggota DPR karena dipilih dengan sistem distrik (anggota DPR dipilih dengan sistem proporsional), dengan mengandalkan kekuatan dan kemampuan individu yang dimilikinya (Manan, 2015)

Namun demikian, pada kenyataannya hingga saat ini DPD tidak terlihat menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. DPD belum memainkan peran yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi lembaga perwakilan selama ini tampak lebih didominasi oleh DPR, sedangkan DPD terlihat tidak memperlihatkan kinerja yang signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Sebagai ilustrasi, pada periode 2004-2009, DPD mengajukan 19 rancangan undang-undang (RUU) melalui DPR, namun tidak satu pun dari RUU tersebut yang ditindaklanjuti DPR (Isra dalam Manan, 2015).

Apabila melihat kewenangan yang dimiliki oleh DPD berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh DPD. Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah”. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan “DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama” (Manan, 2015).

Dalam pasal-pasal tersebut di atas terlihat bahwa DPD hanya berhak mengajukan dan ikut-serta membahas RUU (secara limitatif). Selanjutnya kewenangan untuk melanjutkan (atau tidak melanjutkan) pembahasan RUU tersebut berada di tangan DPR, oleh karena DPR yang mempunyai

kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU, sedangkan DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada DPR, serta pembahasan RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Ketentuan Pasal 20 UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada DPD untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU (Manan, 2015).

Selanjutnya dalam hal pengawasan, Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Ketentuan ini kembali memperlihatkan tidak adanya kewenangan tersendiri (*original power*) yang dimiliki oleh DPD, karena pada akhirnya hasil pengawasan itu diserahkan kepada DPR, dan DPR berdasarkan kewenangan yang dimilikinya menindaklanjuti (atau tidak menindaklanjuti) bahan pertimbangan dari DPD.

Kewenangan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 tidak menunjukkan adanya kewenangan tersendiri (*original power*) DPD. DPD seakan-akan hanya menjadi alat kelengkapan dari DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, kontrol, dan anggaran karena sesungguhnya kewenangan hanya dimiliki oleh DPR. Hal ini sangat berbeda apabila kita bandingkan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem bikameral. House of Lords di Inggris misalnya, walaupun kewenangan dalam bidang legislasi dibatasi, namun tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan memveto RUU yang berasal dari *House of Commons* (dalam jangka waktu satu tahun). Bahkan di Amerika Serikat, walaupun Senat mendominasi proses pembentukan UU, RUU mengenai anggaran negara harus lebih dahulu dimasukkan melalui *House of Representative*. *House of Representative* juga memiliki kewenangan untuk mengajukan tuntutan (*impeachment*).

- **Fungsi DPD**

- a) Fungsi Legislasi

DPR memiliki fungsi legislasi, namun demikian fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tidak sama dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR. Dalam pembahasan undang-undang, DPD hanya ikut membahas dalam pembicaraan Tingkat I, sedangkan untuk pembicaraan Tingkat II, yang akan bermuara pada persetujuan RUU menjadi UU hanya melibatkan DPR dan Presiden. Selain itu, tidak ada jaminan bahwa keterlibatan DPD di awal proses pembahasan tersebut akan diakomodasi pada pembahasan tingkat selanjutnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi legislasi DPD tidak signifikan. Fungsi legislasi sebenarnya didominasi oleh DPR, karena DPR menjadi penentu akhir dalam menjalankan fungsi legislasi, sedangkan DPD hanyalah berperan pada awal dilakukannya fungsi legislasi oleh lembaga perwakilan (Manan, 2015).

- b) Fungsi Representasi

Pola rekrutmen anggota DPD dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya. Dengan demikian, DPD tentunya diharapkan menjadi jembatan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dari daerah-daerah yang diwakilinya. Basis wilayah yang dijadikan daerah pemilihan anggota DPD adalah Provinsi. Di setiap Provinsi, terdapat 4 orang anggota DPD yang mewakili daerahnya (Manan, 2015).

- c) Fungsi Deliberasi

Dalam hal fungsi deliberasi, Pasal 23F UUD 1945 menyatakan bahwa DPD memberikan pertimbangan (deliberasi) kepada DPR dalam rangka pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD menjalankan fungsi deliberasi dalam rangka pemilihan jabatan publik. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah sampai sejauh mana pertimbangan yang diberikan oleh DPD tersebut memiliki daya ikat terhadap pihak yang diberikan pertimbangan, yaitu DPR.

Sebagai lembaga negara, kedudukan DPR dan DPD sebenarnya berada pada tingkatan yang sama, sebagaimana kedudukan lembaga negara yang lain. Namun demikian, pada kenyataannya kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD sangat berbeda. Dalam hal fungsi deliberasi terkait dengan pemilihan anggota BPK, pertimbangan yang diberikan oleh DPD sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR (Manan, 2015).

d) Fungsi Pemeriksaan/Penelitian

Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Namun demikian, DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukannya.

e) Fungsi Rekrutmen dan Pelatihan

Sebagaimana lembaga perwakilan di berbagai negara, DPD dapat dijadikan ajang persemaian untuk merekrut dan melatih calon-calon pejabat publik baik pada tingkat lokal, regional, maupun nasional. Dengan demikian dapat saja terjadi bahwa anggota DPD mencalonkan diri atau bahkan terpilih menjadi bupati, walikota, gubernur, bahkan presiden sekalipun. Harus dipahami bahwa dengan menjadi anggota DPD, maka seorang individu secara ideal akan mendapatkan pengetahuan yang berharga tentang hal-hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, posisi sebagai anggota DPD akan mendekatkan dirinya dengan isu-isu publik. Bukan tidak mungkin posisi sebagai seorang anggota DPD juga meningkatkan popularitas maupun elektabilitas seseorang.

### 3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, lembaga negara yang ada hanyalah Presiden dan Wakil Presiden yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP inilah dianggap sebagai MPR yang pertama. Muncul keinginan untuk membentuk suatu lembaga sebagai penjelmaan dari aspirasi masyarakat yang berupa perwakilan maka terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama kali dilontarkan oleh Bung Karno dalam pidato bersejarah, 1 Juni 1945 dalam pembahasan BPUKI. Satu prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah sila ketiga Pancasila, tentang mufakat dan demokrasi.

Lembaga ini merupakan kumpulan permusyawaratan seluruh rakyat. Konstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam konsep ini, diatur sedemikian rupa sehingga di dalamnya juga termasuk Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip: (Nazriyah, 2007)

- 1) Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
- 2) *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Indonesia telah mengalami perubahan konstitusi berkali-kali dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, kemudian kembali lagi kepada UUD 1945 yang saat ini telah mengalami perubahan keempat kalinya. Perubahan ini juga mengubah struktur lembaga kenegaraan Indonesia, terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang semula merupakan lembaga tertinggi negara berubah menjadi lembaga tinggi negara, yang tentunya mempunyai konsekuensi-konsekuensinya pula. Konsep yang diperdebatkan mengenai MPR, pada saat ini yaitu mengenai apakah lembaga MPR ini akan dijadikan suatu lembaga ataukah hanya suatu sidang gabungan, maka akan dijabarkan mengenai hal ini, yaitu:

- 1) MPR sebagai lembaga parlemen. Kepermanenan lembaga MPR ini membawa MPR sebagai institusi yang pada akhirnya akan memiliki perangkat-perangkat penuh sebagai sebuah lembaga seutuhnya, yaitu:
  - Kelengkapan administrasi dan organisasional anggota individu;
  - Kesekretariatan tersendiri dengan pengurusnya untuk menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga yang mandiri;
  - Kode etik dan badan kehormatannya sendiri; dan
  - Sistem penggajian anggota (anggaran).
- 2) MPR sebagai sidang gabungan. Pengertian MPR sebagai sidang gabungan adalah bahwa MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga yang bersifat mandiri. MPR hanya merupakan forum pertemuan antara dua lembaga negara, yaitu DPD dan DPR. Ketika sidang berlangsung, baik anggota DPR dan DPD yang bersidang bersama-sama tersebut, tetapi sebagai anggota DPR dan DPD. Mereka tidak bergabung menjadi satu dalam sebuah lembaga lain (MPR).

Terlihat bahwa MPR berbentuk suatu lembaga yang permanen walaupun banyak pihak sebenarnya menginginkan MPR dalam bentuknya sebagai sidang gabungan saja.

## **E. FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN**

Rod Hague menjelaskan fungsi parlemen sebagai berikut:

1. Fungsi perwakilan  
Parlemen secara sederhana dipahami sebagai sebuah mikrokosmos dari masyarakat. Ia dianggap mewakili kepentingan yang berbeda-beda di dalam masyarakat. Akan tetapi, sering kali ilustrasi ini dianggap terlalu utopis. Kenyataannya anggota parlemen berada di simpang jalan antara kepentingan partai, konstituen di daerah pemilihan, dan kepentingan penduduk secara nasional. Dalam hal ini, sistem pemilihan dan sistem kepartaian adalah dua hal penting yang banyak menentukan kecenderungan loyalitas seorang wakil.
2. Fungsi deliberasi  
Inti dari fungsi ini adalah penyebaran informasi melalui diskusi publik menyangkut isu-isu nasional yang terjadi di dalam parlemen. Fungsi ini tidak dapat dilepaskan dari fungsi perwakilan. Akan tetapi, sebagian

dari proses deliberasi ini lebih bersifat teatral. Kalaupun masyarakat mempunyai akses dalam proses pembuatan kebijakan di lembaga parlemen, sering kali ia tidak mempunyai pengaruh terhadap keputusan atau kebijakan yang diambil oleh parlemen. Karena itu, muncul tuntutan bagi perluasan dan pendalaman partisipasi masyarakat dalam pembuatan berbagai kebijakan publik, berupa pengaturan yang menjamin hak dan kewajiban masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik serta mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh. Dalam hal ini beberapa negara di Amerika Latin telah melangkah lebih maju dengan menerapkan demokrasi deliberatif, khususnya dalam penyusunan anggaran di tingkat lokal. Sejauh ini terobosan ini mempunyai dampak positif dalam mewujudkan *good governance* di negara-negara tersebut.

### 3. Fungsi Legislasi

Sebagian besar konstitusi di dunia secara eksplisit menegaskan fungsi legislasi yang dimiliki oleh parlemen. Demokrasi liberal yang menolak kekuasaan absolut lembaga eksekutif memberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Di negara-negara dengan sistem presidensial otonomi parlemen dalam pembuatan undang-undang relatif lebih besar dibanding di negara-negara dengan sistem parlementer.

### 4. Fungsi Anggaran (*Budgeting*)

Fungsi anggaran merupakan salah satu fungsi paling pertama yang dimiliki oleh parlemen. Di Eropa, kehadiran parlemen bermula dari kebutuhan kerajaan terhadap dukungan dana dari kalangan bangsawan. Mereka mengajukan tuntutan-tuntutan kepada raja sebelum mereka memberikan apa yang diminta oleh raja. Akan tetapi, seperti halnya fungsi legislasi, rancangan anggaran yang akan disahkan umumnya juga datang dari lembaga eksekutif.

### 5. Fungsi Pengawasan

Fungsi ini merupakan salah satu fungsi yang paling berguna dari parlemen modern. Fungsi ini memungkinkan parlemen memantau aktivitas-aktivitas pemerintah dan mengawasi kualitas jalannya pemerintahan. Secara teoritis jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau

pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan;
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan;
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara;
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan; dan
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR) (Asshiddiqie, 2006)

Fungsi pengawasan ini menegaskan pemisahan kekuasaan bahwa lembaga eksekutiflah, bukan parlemen, yang harus menjalankan pemerintahan. Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, parlemen diberi beberapa hak antara lain:

1. Hak bertanya;
2. Interpelasi (minta keterangan);
3. Angket (mengadakan penyelidikan);
4. Mosi; dan
5. Amandemen (mengadakan perubahan).
6. Fungsi membentuk pemerintahan

Di dalam sistem parlementer terbentuknya atau jatuhnya pemerintah ditentukan melalui dinamika politik di parlemen. Kekuasaan untuk membentuk kabinet diberikan kepada kelompok mayoritas di parlemen, baik terdiri dari satu partai maupun koalisi dari beberapa partai. Meskipun kabinet mempunyai masa jabatan normal tertentu, ia bisa saja dibubarkan kapan saja jika tidak lagi mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen.

7. Fungsi rekrutmen elit dan sosialisasi  
Parlemen merupakan tempat di mana bakat-bakat calon pengambil keputusan dibentuk. Fungsi ini terlihat jelas di negara dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana jabatan menteri dan kedudukan penting lain di lembaga eksekutif harus diisi oleh anggota parlemen. Di parlemen anggota dari kelompok (*backbenchers*) juga membentuk



karir dan reputasi mereka untuk bersiap jika pemerintah yang ada jatuh.

## **F. RANGKUMAN MATERI**

- Keberadaan lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan yang demokratis adalah hal yang utama. Sebab, dengan adanya lembaga perwakilan, warga negara melalui wakil-wakilnya dapat turut serta berkontribusi dan mengagregasikan kepentingannya terutama dalam hal pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan publik.
- Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa lembaga perwakilan adalah wadah dimana rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta menentukan jalannya pemerintahan.
- Terdapat beberapa teori tentang lembaga perwakilan yang menjelaskan bagaimana hubungan antara wakil dengan yang diwakilkannya, yaitu;
  1. Teori Mandat. Dalam teori ini wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik.
  2. Teori Kebebasan. Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari yang terwakili.
  3. Teori Organ. Dalam teori ini, setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar.
  4. Teori Sosiologi Dieker. Teori ini menyatakan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial).
  5. Teori Hukum Obyektif dari Duguit. Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas.
- Secara umum, dikenal 2 model struktur lembaga perwakilan, yaitu; 1) Sistem satu kamar (unikameral) dan 2) Sistem dua kamar (bikameral).
- Indonesia menganut sistem bikameral dengan dua lembaga perwakilannya yang memiliki kewenangan dan fungsinya masing-masing, yaitu; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

- Lembaga perwakilan menjalankan fungsi-fungsinya, yaitu:
  1. Fungsi perwakilan
  2. Fungsi deliberasi
  3. Fungsi legislasi
  4. Fungsi anggaran
  5. Fungsi pengawasan
  6. Fungsi membentuk pemerintahan
  7. Fungsi rekrutmen elit dan sosialisasi
- Potret lembaga perwakilan di Indonesia,
- Representasi perempuan dalam lembaga perwakilan di Indonesia

### **TUGAS DAN EVALUASI**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Sebutkan lembaga perwakilan yang ada di Indonesia serta jelaskan kewenangan, tugas dan fungsi dari lembaga tersebut?
2. Jelaskan apa urgensi kehadiran lembaga perwakilan yang representatif bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis?
3. Lakukan mini riset (kajian literatur) terkait dengan wewenang, tugas, dan fungsi DPR dan DPD di Indonesia, analisislah apakah lembaga-lembaga tersebut sudah menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal?
4. Bagaimana dinamika dan tantangan lembaga-lembaga perwakilan (DPR dan DPD) dalam mengagregasikan kepentingan rakyat/daerah?
5. Berikan pandangan Anda terkait urgensi representasi perempuan dalam lembaga perwakilan!

## DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2002, Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah dan Perilaku Anomali Anggota DPRD dalam Perspektif Politik Hukum, dalam Jurnal Hukum *Respublica*, No. 3 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning-Riau, Pekanbaru.
- Agus Heryadi, 2002, Bikameral Setengah Hati, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (*edit*), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Amzulia Rifai, 1994, *Pengantar Konstitusi Australia*, Pustaka Gramedia, Jakarta.
- Andrinof A. Cahniago, 2002, Rintangan-rintangan Demokratisasi di Indonesia, dalam Maruto MD & Anwari MWK (Edit.), *Reformasi Politik dan kekuatan Masyarakat, Kendala dan peluang menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.
- Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Bambang Widjojanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (*edit.*), 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Denny Indrayana, 2002, Ancaman Tirani DPR, dalam Harian Umum *Kompas*, 2 September, Jakarta.
- Faisal Siagian dan Anwari WMK, 2002, Partai Politik Pasca Orde Baru, dalam Maruto MD & Anwari MWK (Edit.), *Reformasi Politik dan kekuatan Masyarakat, Kendala dan peluang menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. New York: Palgrave.
- Indonesia Gorrupption Watch, 2000, *Peran Parlemen Dalam Memberantas Korupsi*.
- Iskandar, (2020). Peran dan Fungsi DPD RI. *Jurnal Serambi Akademica* (Pendidikan, Sains dan Humaniora), Vol. 8, No. 3, 436-442
- Iswantoro, (2018). Refleksi terhadap Hubungan Legislasi: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Wacana Hukum*, Vol. 24, No. 2, 15-28

- Jasir, Anwar. (2020). Dewan Perwakilan Daerah Lembaga Legislatif Tanpa Legislasi. *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2 No. 1, 109. Availabel online at: <http://journal.uinsgd.ac.id/index.php/kh>
- Kadir, A. Gau., (2008). Transparansi Legislatif dalam Lembaga Perwakilan Rakyat. *Government: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 36-40
- K.C. Wheare, 1963, *Legislature*, Oxford University Press, New York.
- Kurnia, Feri Hilmawan., Budiharto. (2015). Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan RI (Pasca Amandemen UUD 1945). *Jurnal Varia Justicia*, Vol. 11, No. 1, 115-132
- Konyenye, Robinson., Mawuntu, Ronald., Sumakul, Tommy F., (2018). Kajian Yuridis Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Lex Et Societatis*, Vol. VI, No. 4, 57-61)
- Lijphart, Arendt. 1999. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Contries*. New Have and London: Yale University Press.
- Maruto MD & Anwari MWK (edit.), *Reformasi Politik dan kekuatan Masyarakat, Kendala dan peluang menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta.
- Maswadi Rauf, 2002, *Pemerintah daerah dan Konflik Horizontal*, dalam Syamsuddin Haris (Edit.), *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan Partnership for Governance Reform, Jakarta.
- Manan, Firman. (2015). Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1, 48-62
- Mastur. (2016). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, Vol. 9, No. 1, 47-61
- Muin, Fatkul., Prihartono, Agus., (2021). DPD RI dalam Dimensi Kelembagaan dan Kewenangan. *Jurnal Legal Standing*, Vol. 5, No. 2, 1-7

- Neta, Yulia., (2011). Upaya Peningkatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia. *Flat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 1, 89-102
- Nirahua, Salmon E.M., (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 4, 585-603
- Oday, Adrian Fiski., (2013). Tinjauan Yuridis Kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Lex Administratum*, Vol 1, No. 2, 5-16
- Pratikno, 1999, Hubungan Pusat-Daerah: Gelombang Ketiga, dalam Jurnal *UNISIA*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Riyanto, Agus., (2016). Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Menuju Strong Bicameralism. *Jurnal Cahaya Keadilan*, Vol 4. No. 2, 1-18
- Rosidi, Ahmad., (2015). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal IUS*, Vol. 3, No. 8, 285-298
- Robert E. Jaweng, 2002, Ihwal Hubungan Kepala Daerah-DPRD, Apa yang Salah? Dalam *Harian Kompas* 23 September, Jakarta.
- Ruliah, Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Holrev*, Vol. 2 No. 1, 387-402
- Saldi Isra, 2002, Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, dalam *Harian Umum Kompas*, 2 September, Jakarta.
- , 2002, DPR : Buram Berlatar Suram, dalam *Harian Umum Kompas* 26 Oktober, Jakarta.
- , 2002, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dalam dalam *Jurnal Hukum Respublica*, No. 3 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning-Riau, Pekanbaru.
- , 2002, Kolusi Eksekutif-Legislatif Daerah dalam *Media Indonesia* Edisi Khusus Akhir Tahun 20 Desember, Jakarta.

- Syamsuddin Haris (*edit.*), *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan Partnership for Governance Reform, Jakarta.
- Saldi Isra, 2002, DPR : Buram Berlatar Suram, dalam *Harian Umum Kompas* 26 Oktober, Jakarta.
- Saldi Isra, 2002, Kolusi Eksekutif-Legislatif Daerah dalam *Media Indonesia* Edisi Khusus Akhir Tahun 20 Desember, Jakarta.
- Stefania A. Felicia, Ridho B. Septariantio, Harven F. Taufik, Nurasyifah Khoirala, I G. N. Anantha W. Jayaningrat., (2020). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah sebagai Kamar Kedua dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 4 No. 1, 184-198
- Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dimanika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dimanika Tatanegara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta. Terkait dengan hal ini, baca: Agus Heryadi, 2002, *Bikameral Setengah Hati*, dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra dan Marwan Mas (*edit.*), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta; Saldi Isra, 2002, *Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, dalam *Harian Umum Kompas*, 2 September, Jakarta; dan Saldi Isra, 2002, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Respublica*, No. 3 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning-Riau, Pekanbaru.
- Wardhani, Lidya Christina., (2019). Fungsi Legislasi DPD dalam Perspektif Demokrasi Representatif. *Jurnal Meta-Yuridis*, Vol. 2, No. 2, 1-15





BAB  
10

## KEKUASAAN KEHAKIMAN

---

**Achmad Surya, S.H., M.H.Li**  
**Universitas Gajah Putih**

### **A. PENDAHULUAN**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal tersebut mengartikan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka mendapatkan landasan kuat untuk dilaksanakan dan diakui secara konstitusional. Karena tidak ada negara hukum tanpa adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Penulis pada pembahasan materi akan menjelaskan secara singkat pengertian kekuasaan kehakiman, sejarah kekuasaan kehakiman dan asas-asas hukum kekuasaan kehakiman.

### **B. KEKUASAAN KEHAKIMAN**

#### **a. Pengertian Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman adalah pranata kenegaraan (*state institution*). Kemerdekaan kekuasaan kehakiman lebih dipertalikan dengan negara



hukum. Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu ciri asasi negara hukum (Manan, p, 133). Salah satu ciri negara hukum atau sering disebut dengan istilah *the rule of law* atau *rechts staat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara berdasarkan teori trias politica atau tiga fungsi kekuasaan, yaitu 1). kekuasaan legislatif; 2). kekuasaan eksekutif, dan 3). kekuasaan yudikatif. Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistim kekuasaan negara. Kekuasaan Kehakiman menurut Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Pengertian kekuasaan negara yang merdeka, dimaksudkan bahwa kekuasaan kehakiman di samping kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan perundang-undangan mempunyai kekuasaan yang bebas (Saleh, p, 17). Bebas yang dimaksud dalam pengertian di atas bukan berarti bahwa kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan dengan sebebas-bebasnya tanpa rambu-rambu pengawasan, oleh karena dalam aspek beracara di pengadilan dikena ladanya asas umum untuk berperkara yang baik (*general principles of properjustice*), dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural atau hukum acara yang membuka kemungkinan diajukannya upaya hukum (Saleh, p, 131).

Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Imam Anshori Saleh, ada beberapa substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu sebagai berikut (Saleh, p, 121-122) :

- 1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yudisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa dan kekuasaan membuat suatu ketetapan hukum;
- 2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau suatu ketetapan hukum;

- 3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak objektif, jujur dan tidak memihak;
- 4) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri;
- 5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan diluar kekuasaan kehakiman;
- 6) Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan semata-mata dilakukan menurut undang-undang.

Menurut Muchsin kebebasan hakim atau hakim yang merdeka ini, dijelaskan mengenai posisi hakim yang tidak memihak (*impartial judge*). Istilah tidak memihak disini tidak diartikan secara harafiah, karena dalam menjatuhkan putusannya hakim harus memihak kepada yang benar." Dalam hal ini, hakim tidak memihak diartikan tidak berat sebelah dalam pertimbangan dan penilaiannya. Hakim tidak memihak berarti juga bahwa hakim itu tidak menjalankan perintah dari pemerintah. Bahkan jika harus demikian, menurut hukum hakim dapat memutuskan menghukum pemerintah, misalnya tentang keharusan ganti kerugian yang tercantum dalam KUHAP (Muchsin, p, 20). Dalam beberapa literatur ilmu hukum, dikenal adanya '*judicial independence*' (kemerdekaan yudisial) dan '*judicial account-ability*' (akuntabilitas yudisial). Kemerdekaan yudisial adalah kemerdekaan dari segala macam bentuk pengaruh dan campur tangan kekuasaan lembaga lain, baik eksekutif maupun legislatif. Jadi kemerdekaan yudisial lebih bersifat struktural kelembagaan, yakni dalam hubungan antar lembaga kenegaraan atau cabang kekuasaan (Hamzah, p, 91).

Pentingnya independensi sebuah lembaga peradilan dalam penegakan hukum dan keadilan tidak hanya tercermin dalam pencantumannya pada konstitusi sebagai hukum tertinggi pada hukum positif sebuah negara. Instrumen-instrumen hukum internasional juga banyak yang mencantumkan pengaturan atas pentingnya lembaga peradilan yang independen (Sumadi, p, 6).

Menurut Frank Cross yang dikutip oleh Romi Librayanto dkk, mengemukakan bahwa setidaknya-tidaknya terdapat 5 (lima) dasar kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim, yaitu (librayanto, p, 46-47) :

- 1) Trias Politica dari Montesquieu. Bahwa Montesquieu menulis: ....*there is no liberty, if judiciary power be not separated from the legislative and executive*. Dengan rumusan berbeda, ungkapan serupa diutarakan oleh George Hamilton: *there in no liberty, if the power of judging be not separated from legislative and executive*.
- 2) Telah menjadi kelaziman dan telah diterima secara ilmiah dan praktik bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim merupakan salah satu unsur negara hukum.
- 3) Pengaruh dan pendapat umum (*public opinion*), bahwa hakim semata-mata memutus perkara menurut hukum. Hakim tidak hanya wajib melindungi kepentingan umum, tetapi juga melindungi individu dan minoritas.
- 4) Menghindari tekanan penggugat atau penuntut. Untuk menjamin *fairness, impartiality, justice* dan *due process of law*, diperlukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan hakim yang bebas.
- 5) Hambatan hukum (*constraint of law*) seperti pedang bermata dua. Di satu pihak, hukum adalah alat kendali untuk mencegah tindakan sewenang-wenang, namun di pihak lain, hukum yang ada dapat membelenggu kalau hukum itu bersifat sewenang-wenang.

Sedangkan menurut John Ferejohn yang dikutip oleh Aidul Fitriadi Azhari menyebutkan, bahwa secara prinsip tujuan dari kemerdekaan yudisial adalah untuk memfasilitasi tiga nilai tertentu. Pertama, kemerdekaan yudisial merupakan kondisi yang diperlukan untuk memelihara negara hukum. Kedua, dalam suatu pemerintahan konstitusional, hanya hukum yang secara konstitusional memiliki legitimasi yang harus ditegakkan dan pengadilan harus memiliki kemampuan untuk melakukan tugas dalam memutuskan hukum tersebut. Karena itu, terdapat kebutuhan agar pengadilan memiliki kemerdekaan untuk membatalkan aturan hukum yang melanggar nilai-nilai tersebut. Ketiga, dalam negara demokrasi, pengadilan harus memiliki otonomi yang kuat dalam menolak

godaan untuk memberikan penghormatan terlalu banyak pada pemegang kekuasaan ekonomi atau politik (Azhari, p, 98).

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hakim atau peradilan, yang merupakan tempat orang mencari keadilan, harus mandiri, independen, dalam arti tidak tergantung atau terikat pada siapapun, sehingga tidak harus memihak kepada siapapun agar putusannya itu obyektif. Dengan demikian, menurut pandangan Sudikno, kemandirian hakim tidak dapat dipisahkan dari kebebasan hakim, tetapi merupakan satu kesatuan. Adapun yang dimaksud dengan kebebasan hakim adalah bebas dalam memeriksa dan memutus perkara menurut keyakinannya serta bebas pula dari pengaruh pihak ekstra yudisial (Mertokusumo, p, 59-60).

### C. SEJARAH KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

Sejarah perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia, akan dibahas dan diuraikan dalam tulisan yang singkat ini, yaitu :

#### a. Kekuasaan Kehakiman pada Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat badan Peradilan yang dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *rechtspraaken*, peradilan yang dimaksud terdiri dari : (Sotoprawiro, p, 91-92) :

##### 1) Peradilan Gubernemen (*Gouvernements rechtpraak*)

Peradilan Gubernemen terdiri dari dua bagian yaitu Peradilan Sipil dan Peradilan Militer. Peradilan Sipil terdiri atas 4 (empat) kamar yaitu :

- Landgrecht dimana peradilan ini berlaku untuk semua golongan
- Inlandsche Rechtspraak atau Peradilan Pribumi, yang pada prinsipnya berlaku untuk golongan Pribumi. Untuk daerah Jawa dan Madura Peradilan bawahan berupa *Districtsgerecht* dan *Regentschaosgerecht*. Peradilan atasan dari kedua jenis Peradilan itu adalah Peradilan Landraad. Untuk daerah Seberang Peradilan bawahan berupa: *Negorijrechtbank*, *Districtsgerecht/ Districtsraad*, dan *Magistraat-gerecht*. Sama dengan di daerah Jawa dan Madura Peradilan atasan dari ke semua peradilan itu adalah Peradilan landraad.

- *Europeesche Rechtspraak* (Peradilan Eropa), pada prinsipnya berlaku untuk golongan Eropa, susunan peradilan ini pada tingkat banding dikenal dengan *Raad van Justitie* dan tingkat kasasi berupa *Hoog Gerechtshof van Nederlandsche Indie*.
- Peradilan Agama, peradilan ini mengadili perkara agama Islam. Peradilan jenis ini terdapat: di Jawa dan Madura berupa: *Priesterraad* dan *Hof voor Islamictische Zaken*; Di Banjarmasin dan *Hoeloe Soengai* berupa Qadi; sedangkan di daerah lain seperti Palembang, Jambi, Pontianak, Ternate, Ambon, Makassar dan lain-lain, disesuaikan dengan sebutan yang dikenal di daerahnya masing-masing, dan pada umumnya menggunakan sebutan Qadi.
- Peradilan militer  
Peradilan Militer terdiri dari *Krijgsraad*, *Zeekrijgsraad*, dan Hoog Militer *Gerechtshof*. *Krijgsraad* merupakan peradilan militer yang terdapat di Cimahi, Makassar dan Padang. Pengadilan *Krijgsraad* ini mempunyai kekuasaan dan berwenang mengadili perkara tentara Belanda (KNIL) yang berpangkat Kapten ke bawah, sedang *Zeekrijgsraad* merupakan pengadilan Militer yang pada prinsipnya sama dengan *Krijgsraad*, perbedaannya hanyalah bahwa Peradilan ini diselenggarakan di atas kapal perang. Sebagai Peradilan militer tertinggi adalah apa yang dikenal dengan sebutan *Hoog Militair Gerechtshof* yaitu peradilan yang berkedudukan di Batavia. Kewenangan dari *Hoog Militair Gerechtshof* adalah memeriksa perkara pada tingkat banding dari *Krijgsraad* dan *Zeekrijgsraad*, serta merupakan Peradilan pertama dan tertinggi dari kalangan tentara yang berpangkat perwira ke atas.

## 2) Peradilan Pribumi atau Peradilan Adat (*Inheemsche rechtspraak*)

Peradilan Pribumi atau Peradilan Adat (*Inheemsche rechtspraak*) adalah peradilan yang dilaksanakan Hakim Eropa dan juga Hakim Indonesia, tidak atas nama Raja/Ratu dan tidak berdasarkan tata hukum Eropa, tetapi dengan tata hukum adat yang ditetapkan oleh Residen dengan persetujuan Direktur Kehakiman di Batavia. Dasar hukum Peradilan Adat sama dengan dasar hukum Peradilan Gubernemen yaitu Pasal 130 *Indische Staatregering* (IS) atau Undang-undang Dasar Hindia Belanda. Walaupun kedua peradilan

ini dibentuk dengan dasar hukum yang sama, namun terdapat perbedaan yang sangat prinsipil. Peradilan Gubernur mengadili atau melaksanakan fungsinya atas nama Raja/Ratu Belanda, sedangkan Peradilan Adat tidak. Meskipun demikian, pemerintah Hindia Belanda mempunyai pengaruh yang cukup besar dari segi pengaturan dan pengangkatan hakim-hakim badan Peradilan Adat ini. Dilihat dari sudut pandang kedudukan dan tingkatannya, pada umumnya badan Peradilan Adat ini terdiri dari tiga tingkatan pengadilan yang dikenal dengan :

- a) Pengadilan Tingkat Desa (Rapat);
- b) Pengadilan Tingkat Rendah (*Kleine* Rapat)
- c) Pengadilan Tingkat Tinggi (*Groote* Rapat).

### 3) Peradilan Swapraja (*Zelfbestuurs rechtspraak*)

Peradilan Swapraja diselenggarakan atas nama kepala Swapraja. Peradilan ini terdapat di setiap Kadipaten Pakoe Alaman dan Swapraja Pontianak. Keberadaan Peradilan Swapraja diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda melalui *zelfbestuurs* Regelen 1938 atau *Lange Contact* masing-masing Swapraja. Peradilan ini ada, baik di Jawa dan Madura maupun di Daerah Seberang. Peraturan pelaksanaan mengenai susunan dan kedudukan, kekuasaan mengadili, hukum materiil dan hukum formil Badan Peradilan Swapraja ditetapkan oleh Residen setempat setelah berkonsultasi dengan Swapraja yang bersangkutan dan setelah mendapat persetujuan dari Departemen Van Justitie. Peraturan Residen ini dibuat dengan berpedoman pada *Staatblad* 1932 Nomor 80, tentang Badan Peradilan Adat. Oleh karena itu, tidak ada perbedaan yang mendasar antar Peradilan Swapraja di Daerah Seberang dengan Peradilan Adat.

Perbedaannya, hanya terbatas pada kewenangan penguasa *Europesch Bestur* untuk bertindak sebagai penasihat, dan bukan sebagai Ketua *Groote* Rapat. Dapat ditambahkan bahwa Peradilan Swapraja di Kesultanan Deli dan Swapraja Baroesdjahe, Lingga, Soeka, Sarinembah dan Koetaboeloeh yang termasuk dalam wilayah *Onderafdeeling Karolanden, Residentie Oostkust van Sumatera* mempunyai Pengadilan Desa sebagai pengadilan bawahannya. Sementara Peradilan Swapraja di Kesultanan Deli dan Swapraja Poerba Dolok dan Si Lima Hoeta yang juga termasuk wilayah

*Onderafdeeling Karolanden, Residentie OosEust Van Sumatera* memiliki pula Kamer Agama sebagai salah satu unsurnya.

Menurut Soetoprawiro<sup>3</sup> badan-badan Peradilan Swapraja yang dibentuk di Jawa dan Madura terdapat di Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dibentuk berdasarkan pada ketentuan Rijktsblad 1927 Nomor 35, di Kesunanan Soerakarta Hadiningrat dibentuk berdasarkan Rijktsblad 1930 Nomor 6 dan Kadipaten Mangkunegara berdasarkan Rijktsblad 1917 Nomor 22.

#### 4) Peradilan Desa (Dorps rechtspraak)

Dalam praktiknya dikenal ada dua jenis Peradilan Desa, yaitu pertama Peradilan Desa yang merupakan bagian dari Badan Peradilan Gubernur dan kedua Peradilan Desa yang berdiri sendiri. Peradilan yang disebut belakangan ini, keberadaannya diakui oleh pemerintah Hindia Belanda melalui penambahan Pasal 3a ke dalam *Rechtelijke Organisatie (RO)*. Peradilan Desa mengadili menurut hukum adat setempat dan tidak berwenang menjatuhkan putusan yang berisi hukuman. Putusan paling jauh berupa permintaan maaf, perdamaian, pengembalian keseimbangan, dan lain-lain. Para pihak bila tidak mencapai kepuasan dapat membawa perkaranya ke Peradilan Gubernur. Hakim Peradilan Gubernur tidak terikat pada putusan Peradilan Desa. Namun ia harus memperhatikan putusan itu dengan sungguh-sungguh. Pada umumnya Peradilan Desa itu berupa Rapat Desa yang diketuai oleh Kepala Desa yang bersangkutan. Hanya ada kekecualian di Mandailing dan Minangkabau. Di Mandailing pengadilan diselenggarakan oleh Kepala Adat sebagai hakim tunggal, sementara di Minangkabau Peradilan Desa juga mengadili perkara agama yang tersusun atas tiga tingkatan yaitu: Rapat Nagari (tingkat desa), Rapat Ninik Mamak (tingkat keluarga besar) dan terendah Rapat Kaum (tingkat keluarga kecil).

Hal yang senada yang dinyatakan oleh Hilman Hadikusuma, secara historis Pemerintah Hindia Belanda sampai pecah perang dunia kedua mewariskan lima jenis peradilan, yaitu Peradilan Gubernur, Peradilan Pribumi (Peradilan Adat), Peradilan Swapraja Peradilan Agama dan Peradilan Desa (Hadikusuma, p, 37). Dengan diterbitkannya Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara

Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan Dan Acara Pengadilan-pengadilan Sipil, maka segala Pengadilan Adat (*Inheemsche rechtspraak*) dan Pengadilan Swapraja (*Zelfbestuurrechtspraak*) secara berangsur-angsur dihapuskan.

**b. Kekuasaan Kehakiman Masa Pemerintahan Militer Jepang**

Pemerintah penjajahan Jepang di Indonesia adalah pemerintah militer, sesuai dengan karakteristik dan tujuan perang itu maka yang pertama-tama dibentuk oleh pemerintah militer Jepang adalah peradilan yang melindungi militer yang disebut Gunritukaigi. Pembentukannya didasarkan pada Osamu Gunrei Nomor 2/1942, sementara sebelumnya dengan Osamugunrei Nomor 1/1942 telah diatur tentang jenis-jenis hukuman pidana yang dapat dijatuhkan. Seiring dengan itu Gunritukaigi berwenang mengadili tindak pidana yang pada pokoknya di kualifisir sebagai kejahatan yang bersifat mengganggu, menghalang-halangi dan melawan Bala tentara Jepang. Jenis hukuman dapat berupa : pidana penjara, pidana pembuangan, pidana denda dan pidana mati.

**c. Kekuasaan Kehakiman Setelah Kemerdekaan Republik Indonesia.**

Sejak berlakunya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (tanggal 18 Agustus 1945) hingga kini telah berhasil dibuat tiga buah Undang-undang pokok yang mengatur kekuasaan kehakiman, yaitu : UU Nomor 19 Tahun 1948, UU Nomor 19 Tahun 1964 dan UU Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999. Ketiga UU itu diciptakan dalam rangka untuk memenuhi perintah Pasal 24 dan 25 UUD 1945. Sebelum berlakunya UU Nomor 19 Tahun 1948 sepanjang menyangkut peraturan-peraturan dan badan-badan atau institusi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman berlaku peraturan-peraturan dan badan-badan sebelum kemerdekaan (masa Jepang dan Belanda). Keberlakuan semacam itu didasarkan pada ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang pada intinya mengatakan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih terus berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar.



#### **D. ASAS-ASAS HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN**

Kekuasaan kehakiman sebagai pranata kenegaraan, secara serentak diikat oleh asas dan kaidah hukum dan asas dan kaidah etik hakim. Pembahasan mengenai asas hukum, maka kita akan membahas unsur yang pokok dan penting dari peraturan hukum. Saptjipto Rahardjo menegaskan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum dan asas hukum layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum atau disebut dengan *ratio legis* (Rahardjo, p,45). Asas hukum bukan peraturan hukum dan juga tidak memiliki sanksi, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggalinya sampai kepada asas-asas hukumnya.

Pentingnya asas-asas hukum, maka di lingkungan peradilan pun sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan telah mengatur secara tegas beberapa asas yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, sebagai berikut :

- 1) Peradilan dilakukan "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".
- 2) Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.
- 3) Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan undang-undang.
- 4) Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Pada dasarnya Asas-asas dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, di antaranya adalah :

- a. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan (Pasal 2 ayat (4);  
Penjelasan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan, yang dimaksud dengan “sederhana” adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan

dengan cara efisien dan efektif. Yang dimaksud dengan “biaya ringan” adalah biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Namun demikian, asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di pengadilan tidak mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan. Hal senada yang dinyatakan oleh Mukti Arto, yang dimaksud dengan asas sederhana, cepat dan biaya ringan adalah dalam proses acara persidangan yang jelas, mudah dipahami dan tidak berbelit-belit, tidak terlalu banyak formalitas yang merupakan hambatan bagi jalannya peradilan sehingga penyelesaian perkara tidak memakan waktu yang lama dan tidak dibutuhkan biaya lain kecuali benar-benar diperlukan secara riil untuk penyelesaian perkara. Biaya harus ada tarif yang jelas dan seringannya. Segala pembayaran di pengadilan harus jelas kegunaannya dan diberi tanda terima uang (Arto, p, 67).

- b. Asas *equality before the law* atau asas mengadili menurut hukum tanpa membedakan orang (Pasal 4 ayat (1));  
Asas mengadili menurut hukum tanpa membedakan orang (*equality before the law*), tidak hanya wajib diterapkan dalam praktik persidangan, namun juga diterapkan dalam penegakan hukum.
- c. Asas hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (Pasal 5 ayat (1));  
Berdasarkan penjelasan atas Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, menegaskan agar putusan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Artinya hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami hukum yang tidak tertulis yang saat ini masih berlaku di beberapa daerah Indonesia seperti Aceh, Sumatera barat, Nias, Bali, Papua, dll nya. Untuk itu hakim wajib mengenal, merasakan dan menggalinya, dengan demikian hakim dapat memberikan putusan yang sesuai hukum dan rasa keadilan masyarakat.

- d. Asas hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak atau kurang jelas (Pasal 10 ayat (1);

Asas ini menegaskan hakim dianggap mengetahui semua hukum sehingga Pengadilan tidak boleh menolak memeriksa dan mengadili perkara. Oleh karena itu, Hakim sebagai organ pengadilan dianggap memahami hukum dan wajib memberi pelayanan kepada setiap pencari keadilan yang memohon keadilan kepadanya. Hal senada yang dinyatakan oleh M. Yahya Harahap, hakim sebagai organ pengadilan dapat dikatakan yaitu (Harahap, p, 821):

- 1) Dianggap mengetahui hukum;
- 2) Oleh sebab itu wajib memberi pelayanan kepada setiap pencari keadilan yang mengharap keadilan kepadanya;
- 3) Ketika hakim dalam memberi pelayanan mengakhiri sengketa, tidak menjumpai hukum tertulis, hakim wajib menjelajahi hukum tidak tertulis untuk memutus perkara berlandas hukum sebagai orang yang bijaksana dan bertanggungjawab penuh kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, masyarakat, bangsa dan negara.

- e. Asas terbuka untuk umum, asas ini dimaksudkan untuk lebih menjamin objektivitas kekuasaan kehakiman kecuali apabila undang-undang menentukan lain.

Pada prinsipnya asas terbuka untuk umum, menegaskan bahwa semua persidangan harus dinyatakan terbuka untuk umum, kecuali dalam perkara mengenai kesusilaan atau terdakwa anak-anak.

Kemudian asas berikutnya dapat dilihat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan :

- 1) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan.
- 2) Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **E. RANGKUMAN MATERI**

Salah satu ciri negara hukum atau sering disebut dengan istilah *the rule of law* atau *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara berdasarkan teori trias politica atau tiga fungsi kekuasaan. Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistim kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pentingnya asas-asas hukum, maka di lingkungan peradilan pun sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan telah mengatur secara tegas beberapa asas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Bagaimanakah pandangan saudara terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka pada saat ini?
2. Apa yang dimaksud dengan kekuasaan negara yang merdeka?
3. Apakah persamaan dan perbedaan peradilan adat dan peradilan desa?
4. Sebutkan Asas-asas dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman?
5. Apakah yang dimaksud dengan “Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan” dan Bagaimanakah pelaksanaannya saat ini?

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arto, A.M. (2001) *Mencari Keadilan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Budiharjo, M. (2001). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Penerbit Gramedia.
- Hamzah, A. (2008) *Asas-Asas Hukum Pidana*. Bandung : Rineka Cipta, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, S. (2012). *Kapita Selekta Ilmu Hukum*. Yogyakarta : Liberty.
- Sumadi, A.F. (2011). *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Manan, B. (2007). *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Yogyakarta. FH UII Press.
- Muchsin. (2004). *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*. Jakarta : STIH IBLAM.
- Saleh, I.A. (2014). *Konsep Pengawasan Kehakiman*. Malang : Setara Press.
- Saleh, K.W. (1977), *Kehakiman dan Keadilan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Harahap, M.Y. (2016). *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika.

### Artikel

- Librayanto, R. dkk, "Penataan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memperkuat Independensi Kekuasaan Kehakiman, Amanna Gappa, Vol. 27, No. 1, 1 Maret 2019.
- Azhari, A.F. "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Dan Bertanggung Jawab Di Mahkamah Konstitusi : Upaya Menemukan Keseimbangan", Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005.



BAB  
11

## DEMOKRASI

---

**Dr. Haerana, S.Sos., M.Pd**  
**Universitas Muhammadiyah Makassar**

### **A. PENDAHULUAN**

Secara umum, masyarakat memahami demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang sangat dinantikan sebab dalam demokrasi terdapat prinsip mengedepankan kepentingan rakyat. Asal kata Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni dari penggalan kata demos (rakyat) dan Kratos (kekuasaan) sehingga membentuk kata demokratia (kekuasaan rakyat). Demokrasi dengan konsep rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi telah memberikan harapan besar akan terjadinya perubahan kualitas hidup rakyat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara di masa depan sebab dengan demikian maka harkat dan martabat rakyat menjadi prioritas pemerintah untuk selalu dijunjung tinggi.

Implementasi demokrasi di setiap negara mengalami perbedaan antara satu dengan lainnya, suatu model demokrasi mungkin saja berhasil di suatu negara tertentu tetapi belum dapat dipastikan juga akan berhasil diterapkan di negara lain. Hal ini dikarenakan demokrasi menuntut prakondisi dari negara tersebut, misalnya kondisi sosial, ekonomi dan budaya warga negaranya.

## B. PENGERTIAN DEMOKRASI

Konsep Demokrasi pertama kali muncul pada tahun 431 SM di Kota Athena, Yunani Kuno. Seorang negarawan dari Athena bernama Pericles menggambarkan demokrasi dengan ciri bentuk pemerintahan yang ditawarkan yaitu dengan pemerintahan melibatkan rakyat secara langsung, adanya kesetaraan dalam hukum dan menghargai pluralisme (Sunarso, 1986). Dicetuskannya konsep demokrasi ini tentu saja mengundang pro dan kontra dari para ilmuwan dan politikus. Dalam masa pemberlakuannya di pemerintahan hanya dapat diterima di Yunani dan Romawi sedangkan sistem monarki absolut masih dianut oleh negara-negara Eropa. Sejumlah ahli mengemukakan pendapatnya tentang demokrasi, diantaranya :

### 1. Aristoteles

Demokrasi memiliki prinsip mendasar pada pengakuan adanya kebebasan bagi rakyat, menurutnya negara dapat dijalankan dengan dilakukannya pembagian kekuasaan. Tanpa kebebasan dalam kehidupan seseorang maka ia sama saja hidup dalam masa perbudakan (Astawa, 2017).

### 2. Abraham Lincoln

Demokrasi diartikan sebagai *“The government of the people, by the people and for the people”* (Becker & Raveloson, 2008). Menurut Abraham Lincoln, dinamika demokrasi bertitik tolak dari rakyat dari suatu negara sebab pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat merupakan dasar penyelenggaraan bentuk pemerintahan demokrasi.

### 3. Plato

Demokrasi merupakan kebebasan, “kebebasan yang beradab dan bukan kebebasan diluar batas kebebasan”. Kebebasan diarahkan pada pencapaian kualitas diri tertinggi. Kebebasan dalam ranah pemerintahan maka hadirnya undang-undang menjadi pedoman bertindak bagi para penguasa atau pemegang kekuasaan (Lubis, 2005).

### 4. Sidney Hook

Mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dengan penentuan keputusan atau kebijakan pemerintah didasarkan pada kesepakatan bersama (mayoritas) yang diberikan secara bebas oleh rakyat dewasa (Muntoha, 2009).

## 5. Dadang Supardan

Demokrasi merupakan (1) sistem pemerintahan dengan perangkat-perangkat yang saling terhubung satu dengan yang lainnya, (2) para pemegang kekuasaan memiliki hak untuk menentukan dan/atau menetapkan keputusan dan penegakan hukum, (3) Kekuasaan untuk mengatur tata hukum negara tersebut diperoleh atas pemilihan umum yang dijalankan, diakui, diterima oleh warga negara selaku pemilih dalam pemilu (Supardan, 2016).

Dari pengertian demokrasi tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah (1) bentuk pemerintahan dengan konsep pembagian kekuasaan sehingga terjadi kesetaraan hak dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, (2) kedaulatan sepenuhnya berada ditangan rakyat, (3) pemegang kekuasaan atas penetapan kebijakan negara merupakan pihak-pihak yang terpilih dalam pemilihan umum langsung.

## C. DEMOKRASI SEBAGAI PANDANGAN HIDUP

Sedikitnya ada tujuh norma-norma dan pandangan hidup demokratis yang dikemukakan Nurcholis Madjid (Dwi Sulisworo, 2016), sebagai berikut :

1. Pentingnya kesadaran akan pluralisme; Bangsa Indonesia adalah bangsa yang kaya, baik dari segi sumber daya alamnya maupun dari kemajemukan suku, budaya dan agama. Penerimaan dan pengakuan atas kemajemukan tersebut akan sangat membantu mendorong peningkatan toleransi antar sesama.
2. Musyawarah; Metode musyawarah akan menekan egoisme setiap individu yang terlibat. Musyawarah akan memberikan pelajaran hidup bahwa tidak selalu pendapat sendiri yang paling benar, saling berbeda justru akan memperkuat keputusan akhir.
3. Pertimbangan moral; Memilih cara hidup yang demokratis mempersyaratkan pencapaian tujuan dengan cara-cara baik yaitu dengan akhlak tinggi.
4. Permufakatan yang jujur dan sehat; Musyawarah akan mencapai permufakatan yang tepat jika setiap individu yang terlibat membuka diri akan semua kemungkinan, bahwa orang lain bisa saja benar dan



diri sendiri salah, bahwa pendapat orang lain dapat memperkuat/melengkapi pendapat pribadi, selalu *positife thinking* bahwa setiap orang pada dasarnya baik.

5. Pemenuhan segi-segi ekonomi; Demokratisasi selalu mengedepankan kesejahteraan sosial. Keharmonisan dan keteraturan sosial menjadi pedoman dalam merancang pemenuhan kebutuhan masyarakat dari segi perekonomian.
6. Kerja sama antar warga untuk mempercayai itikad baik masing-masing; Menumbuhkan sikap saling percaya secara kolektif akan menciptakan jalinan kebersamaan antar unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada sehingga mewujudkan aspek efisiensi dari demokrasi.
7. Pandangan hidup demokratis harus dijadikan unsur yang menyatu dengan pendidikan demokrasi;

Nilai-nilai yang terkandung dalam konsep demokrasi sebagai pandangan hidup : yang memahami, menerima dan memberikan pengakuan atas perbedaan suku, budaya dan agama harus menyatu dalam sistem pendidikan. Sehingga tonggak corak demokrasi sebagai pandangan hidup terpatri di hati para peserta didik dan akhirnya saat mereka menjadi warga negara dewasa yang terkategori peserta pemilih dalam pemilihan umum dapat dengan pasti memahami tata cara bersikap yang demokratis.

#### **D. PRINSIP-PRINSIP DEMOKRASI**

Terdapat sejumlah syarat bagi suatu negara yang menganut sistem demokrasi, sebagaimana disampaikan oleh Raymond Gettel (Dedi, 2021), sebagai berikut :

1. Penentuan bentuk pemerintahan atas persetujuan umum.
2. Referendum yang luas atau pemilihan umum adalah dasar dari terpilihnya para wakil rakyat, yang kemudian menjadi aktor pembuat hukum-hukum yang berlaku mengikat.
3. Kepala negara bertanggung jawab kepada legislatif dan dipilih langsung atau tidak langsung dalam pemilihan umum.
4. Prinsip kesetaraan menjadi dasar penentuan hak pilih aktif bagi setiap warga negara.

5. Setiap masyarakat memiliki hak yang sama atas jabatan-jabatan di pemerintahan.

Dasar-dasar pembentuk demokrasi yaitu : Dimensi Kompetisi, Dimensi Partisipasi, Dimensi Kebebasan Politik. Saat demokrasi dimaknai dengan tiga dimensi tersebut maka proses perubahan non demokratis ke arah demokratis akan melalui dua arah yang esensial yaitu arah kompetisi dan arah yang berfokus pada partisipasi. Peningkatan partisipasi masyarakat menunjukkan tingkat kesadaran masyarakat akan kebebasan dan hak politiknya. Liberalisasi akan mengarahkan pihak oposisi politik untuk berkompetisi dalam memperjuangkan perolehan kekuasaan dalam pemerintahan. Ketiga dimensi demokrasi yaitu kompetisi, partisipasi dan kebebasan akan menjamin terwujudnya demokrasi dalam suatu negara (Nugroho, 2012).

Menurut Robert A. Dahl, Konsep Demokrasi memiliki karakteristik sebagai berikut (Muntoha, 2009) :

1. Penentuan keputusan kolektif yang mengikat dilakukan oleh rakyat dewasa yang terwujud dalam persamaan hak pilih dalam pemilihan umum;
2. Partisipasi efektif, diartikan sebagai kesetaraan kesempatan bagi semua warga negara dalam proses penetapan kebijakan pemerintah;
3. Keterbukaan Informasi, adanya penyampaian data akurat kepada publik makan akan memberikan peluang penilaian bagi masyarakat atas proses penyelenggaraan politik dan pemerintahan yang sedang dijalankan;
4. Pengawasan, diwujudkannya kontrol terhadap agenda yang sedang direncanakan sehingga masyarakat memiliki hak untuk menentukan dilakukan atau tidak dilakukannya agenda yang sedang diprogramkan, masyarakat pulalah yang menentukan tentang pendelegasian wewenang akan diberikan kepada siapa dan/atau lembaga apa.
5. Pencakupan, hal ini terkait penyertaan seluruh masyarakat yang memenuhi syarat pemilih dalam proses pemerintahan.

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan pemerintahan berbasis partisipasi masyarakat;
2. Musyawarah menjadi jalan solusi permasalahan;
3. Perwakilan rakyat dipilih dalam pemilihan umum;
4. Akuntabilitas publik;
5. Terdapat lembaga-lembaga negara untuk kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif;
6. Penegakan hukum diatas segalanya;
7. Kepentingan masyarakat jadi prioritas utama

Prinsip-prinsip demokrasi tersebut diatas merupakan satu kesatuan yang membentuk terwujudnya sistem demokrasi yang ideal. Jika praktik demokrasi mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan meminimalisir penyimpangan dalam proses pemerintahan oleh kelompok kepentingan maka kesejahteraan sosial akan cepat diwujudkan.

## **E. IMPLEMENTASI DEMOKRASI DI INDONESIA**

Indonesia merupakan salah satu negara yang sangat memandang konsep demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang ideal dan dapat mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan pemerintahan Indonesia yang adil dan mensejahterahkan rakyatnya. Tetapi dalam perjalanan pelaksanaan demokrasi di Indonesia nampak sangat fluktuatif, penyimpangan yang dilakukan oleh para *stakeholders* memaksa model demokrasi yang dianut mengalami beberapa kali pergeseran, berikut gambaran penerapan demokrasi di Indonesia :

### **1. Demokrasi parlementer**

Ditandai dengan perubahan sistem Presidensial menjadi sistem Parlementer atas maklumat pemerintah 14 November 1945 dan mulai diterapkan sejak awal kemerdekaan sampai dengan diterbitkannya dekret Presiden 5 Juli 1959.

Menurut Anggara (2012, p. 468), hal-hal yang paling melekat dalam proses demokrasi parlementer atau dikenal juga sebagai demokrasi liberal adalah sebagai berikut :

- a. **Penyaluran Tuntutan**  
Penerapan Demokrasi Parlementer yang muncul di awal kemerdekaan menjadikan pada era ini banyak bermunculan tuntutan dari masyarakat dan untuk penyaluran tuntutan tersebut maka banyak lahir partai-partai politik sehingga jumlahnya sangat berlebihan. Gejala partisipasi yang sangat besar tersebut tidak seiring dengan kestabilan sistem pemerintahan yang baru saja dibangun atau dibentuk.
- b. **Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai**  
Setelah mendapatkan kemerdekaan maka kesadaran atas hak asasi manusia sangat tinggi, sehingga terjadi benturan aliran pemikiran ideologis dengan aliran pemikiran pragmatik. Aliran pragmatik didasari atas paham sosial-demokratis sedangkan aliran ideologis diilhami oleh paham nasionalisme.
- c. **Kapabilitas**  
Di periode ini, Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia masih sangat potensial. Kabinet yang bersifat pragmatik menekankan pada pengolahan potensi tersebut dan melakukan tindakan distribusi. Sedangkan Kabinet yang berlandaskan pada aliran ideologis, kapabilitas simbolik adalah fokus utama.
- d. **Integrasi Vertikal**  
Hubungan elite dan massa terjadi dari atas ke bawah ataupun dari bawah ke atas dengan mengacu pada pola paternalistik.
- e. **Integrasi Horizontal**  
Integrasi ini terlihat dengan ditunjukkannya hubungan antar elite politik yang satu dengan elite politik yang lainnya walaupun hubungan ini terkadang tidak menunjukkan harmonisasi yang baik. Puncak perselisihan antar elite politik dapat terlihat jelas saat terbentuknya Dewan Banteng, Dewan Gajah dan PRRI di tahun 1958.
- f. **Gaya Politik**  
Aliran Ideologis yang menolak adanya paham reformistik menjadikan sidang *Konstituente* berjalan sangat rumit saat proses penentuan dasar negara, sebab gaya politik yang ideologis melakukan tindakan persuasif di tengah masyarakat.

- g. **Kepemimpinan**  
Pikiran paternal, primordial terhadap aliran, agama, suku atau kedaerahan masih sangat kental dirasakan penerapannya di masa ini. Sumpah Pemuda masih bersifat ucapan dan ikatan resmi dan belum membudaya secara materiil.
- h. **Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan**  
Partisipasi masyarakat dalam menyuarkan tuntutan untuk pemenuhan hak-hak mereka sangat berlebihan, hal ini bukti akan kesadaran masyarakat atas hak mereka atau kemungkinan pula mereka digerakkan oleh pihak-pihak kepentingan saat itu. Di periode ini supremasi sipil sangat kuat dimana jabatan menteri pertahanan dijalankan oleh tokoh sipil. Pemerintahan dijalankan dengan sangat bebas, pemilihan pejabat menjadi kewenangan eksekutif sehingga didasarkan atas rasa senang dan tidak senang. Kondisi ini menjadikan kebijakan-kebijakan pemerintah lebih banyak berpihak pada golongan tertentu.
- i. **Tingkat Stabilitas**  
Kondisi pemerintahan yang tidak stabil sebagai akibat ketidaksiapan lembaga-lembaga negara dalam menghadapi gejolak tuntutan masyarakat serta pengaruh negatif dari pola aliran-aliran yang ingin memanfaatkan situasi mengakibatkan keterlambatan pembangunan.

Secara spesifik Karakteristik model demokrasi liberal (Zamroni, 2013) adalah :

- a. Terjadi sistem kompetisi antar partai politik;
- b. Menjunjung tinggi kebebasan setiap orang untuk berekspresi dalam berbagai aspek kehidupan;
- c. Peralihan kekuasaan dilakukan secara terbuka dan berdasar pada konstitusi yang berlaku;
- d. Pemetaan dan pengakuan atas adanya batas rakyat sipil dan kekuasaan negara;
- e. Adanya jaminan oleh undang-undang atas hak-hak oposisi atas kebijakan pemerintah;
- f. Proses penyelenggaraan negara dan partai politik didasarkan pada konstitusi.

Lebih lanjut Zamroni juga menguraikan sejumlah kelemahan dari model demokrasi liberal/parlementer, sebagai berikut :

- a. Model demokrasi liberal lemah dalam aspek operasional dan hanya memiliki kekuatan formalitas;
- b. Terjadi pembatasan partisipasi masyarakat;
- c. Menganut prinsip politik etnis;
- d. Sangat menolak peluang terjadinya revolusioner;
- e. Tindakan paksaan atau kekerasan kepada massa, selalu dilabeli dengan dalih demi menegakkan demokrasi;
- f. Tidak ada pengakuan dan penerimaan atas pluralisme.

## 2. Demokrasi Terpimpin

Titik penekanan pada konsep demokrasi terpimpin ini adalah pada adanya dominasi kekuasaan oleh Presiden dan pembatasan peran dari partai politik serta mulai munculnya pengaruh komunis. Demokrasi Terpimpin dimulai sejak dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai terjadinya peristiwa G 30 S/PKI tahun 1965.

Soekarno dalam pidatonya di Bandung saat sidang Pleno Konstituante pada tanggal 22 April 1959, menyebutkan 12 (dua belas) butir tentang pengertian demokrasi terpimpin (Hamid, 2012) :

- a. Demokrasi terpimpin disamakan pemaknaannya dengan istilah UUD 1945 yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”
- b. Demokrasi terpimpin tidak disamakan dengan demokrasi liberal dan/atau demokrasi sentralisme dan demokrasi terpimpin bukanlah diktator;
- c. Karena sesuai dengan UUD 1945 maka demokrasi terpimpin sesuai dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia;
- d. Demokrasi terpimpin mencakup penerapan demokrasi di segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- e. Menganut prinsip permusyawaratan;
- f. Demokrasi terpimpin memiliki tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur;
- g. Demokrasi terpimpin adalah alat bukan tujuan;

- h. Demokrasi terpimpin diarahkan pada pencapaian masyarakat adil dan makmur secara materil dan spirituil.
- i. Demokrasi terpimpin memberikan kebebasan berpikir dan berbicara tetapi tetap ada pembatasan yang jelas;
- j. Perwujudan masyarakat adil dan makmur didasarkan pada pelaksanaan pasal 33 UUD 1945;
- k. Dibentuknya Dewan Perancang Nasional yang mengacu pada Undang-Undang No. 80 Tahun 1958;
- l. Dampak dari diterapkannya demokrasi terpimpin adalah terjadinya penerbitan dan pengaturan mekanisme kepartaian yang ada, menggerakkan kekuatan potensial nasional secara efektif untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan stabilitas politik, menciptakan sistem pola pembangunan semesta.

Model demokrasi terpimpin lahir sebagai jawaban atas tidak berjalan dengan baiknya demokrasi parlementer, dengan fakta bahwa kesejahteraan dan penegakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia belum dapat dicapai dan adanya keinginan untuk memfokuskan kembali tujuan negara dengan melakukan evaluasi pada sistem politik yang ada. Bapak Soekarno sebagai pemimpin nasional kala itu menganggap bahwa musyawarah mufakat akan lebih efektif daripada proses pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat. Karena kekuasaan sangat bertumpu pada “penguasa” maka kepentingan sosial menjadi sering terabaikan dan menyebabkan terjadinya penyimpangan atas pelaksanaan UUD 1945 sehingga pada akhirnya menimbulkan ledakan massa yang tak terelakkan.

### **3. Demokrasi Konstitusional**

Demokrasi ini diterapkan di masa orde baru yaitu antara 11 Maret 1966 sampai dengan 1998. Munculnya konsep demokrasi konstitusional merupakan komitmen pemerintah untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sehingga di orde baru tersebut semua hal yang merupakan hasil keputusan di masa demokrasi terpimpin dimusnahkan/dicabut. Pemerintahan di Orde baru hanya didasarkan pada Pancasila, UUD 1945, Tap MPRS dan MPR.

Miriam Budiardjo mendefinisikan demokrasi konstitusional sebagai “ ide bahwa pemerintah demokratis adalah yang memiliki kekuasaan yang terbatas dan pembatasan kekuasaan tersebut termuat dalam konstitusi, kekuasaan terbatas dimaksudkan agar tidak terjadinya tindakan sewenang-wenang pada masyarakat” (Susi Dwi Harijanti, 2016).

Konsep demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai tonggak penggerak pemerintahan harus selalu dimurnikan dan diupayakan tidak ternodai oleh pihak-pihak yang memiliki niat untuk menyalahgunakan kewenangan atas jabatan yang diterimanya dan untuk maksud tersebut maka pembatasan kekuasaan sangatlah penting sebab kekuasaan tak terbatas akan sangat merugikan rakyat dan hanya akan menguntungkan pemegang kekuasaan dan pihak-pihak yang terhubung dengannya.

Prinsip-prinsip demokrasi konstitusional menurut Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2009), adalah sebagai berikut :

- a. Terdapat jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. Pengakuan atas perbedaan;
- c. Terdapat peraturan-peraturan yang dijadikan pedoman dan bersifat mengikat;
- d. Prosedur penyelesaian sengketa berdasarkan pada peraturan-peraturan yang telah disepakati;
- e. Hak-hak asasi manusia dijunjung tinggi;
- f. Terjadi pembatasan kekuasaan;
- g. Pembentukan lembaga peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa putusan atau kebijakan pemerintah yang merugikan rakyat;
- h. Dibentuknya sejumlah konstitusi;
- i. Adanya pengakuan atas asas legalitas dalam penyelenggaraan negara

Menurut Sanusi, pilar-pilar demokrasi konstitusional berbasis filsafat Pancasila dan UUD 1945 adalah (Yuniarto, 2018) :

- a. Demokrasi yang Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa  
 Dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia hendaknya selalu merujuk pada nilai-nilai dan kaidah dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.



- b. **Demokrasi Dengan Kecerdasan**  
Untuk dapat mengamalkan dengan baik nilai dasar dalam UUD 1945 maka dibutuhkan kecerdasan dalam analisis pemaknaannya. Kecerdasan itu mencakup kecerdasan ruhaniyah, naqliyah, aqliyah (otak logis-rasional), emosional, kecerdasan menimbang, kecerdasan membuat keputusan dan pemecahan masalah dan kecerdasan mengkomunikasikannya.
- c. **Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat**  
Kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat adalah cermin dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.
- d. **Demokrasi dengan ‘Rule of Law’**  
Maknanya bahwa terjadi penjaminan kepastian hukum (*legal security*) dan memberikan keadilan hukum (*legal justice*).
- e. **Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan Negara**  
Pembagian kekuasaan negara diserahkan pada sejumlah lembaga negara yang secara fungsi kedudukannya setara satu dengan lainnya.
- f. **Demokrasi dengan Hak Asasi Manusia**  
Mewujudkan dan mempertegas pengakuan atas hak-hak asasi manusia di Indonesia.
- g. **Demokrasi dengan Pengadilan yang Merdeka**  
Hal ini dimaksudkan agar semua orang berkesempatan untuk mendapatkan keadilan.
- h. **Demokrasi dengan Otonomi Daerah**  
Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintahan daerah akan merasakan arti demokratisasi yang sesungguhnya sebab daerahlah yang memegang kekuasaan atas pembangunan daerahnya.
- i. **Demokrasi dengan Kemakmuran**  
Dengan penerapan demokrasi maka akhirnya tujuan kemakmuran rakyat akan mudah untuk dicapai.
- j. **Demokrasi yang Berkeadilan Sosial**  
Salah satu prinsip demokrasi adalah adanya penerimaan atas pluralisme sehingga keadilan sosial bagi semua golongan dan lapisan masyarakat dapat dibangun dengan baik dan mencegah diskriminasi.

Pemaknaan demokrasi tidak hanya sekedar sebagai mekanisme prosedural pemilihan wakil rakyat tetapi harus dimaknai secara substansial, yakni penghargaan dan perlindungan hak asasi manusia, pemerintahan yang terbatas serta penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan konstitusi Keberadaan konstitusi menjadi dasar penegakan demokrasi yang sebenarnya. Mahkamah Konstitusi adalah pengadilan konstitusi dengan tujuan menjaga dan menjamin pelaksanaan konstitusi. Untuk itu fungsi Mahkamah konstitusi adalah sebagai *the guardian of the constitution dan the final interpreter of the constitution*. Sehingga kedepannya Mahkamah Konstitusi dapat berperan secara strategis untuk pengembangan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 (Safa'at,2014).

#### **4. Demokrasi Pancasila**

Pancasila merupakan landasan demokrasi dalam penyelenggaraan negara di Indonesia, Pancasila dapat dikatakan memberikan konsep bernegara yang ideal. Pemerintahan demokratis akan menjamin kebaikan bagi seluruh rakyatnya, pada konsep demokrasi berintikan kebebasan dan partisipasi individu. Partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik adalah bagian yang tak terlepas dari kehidupan manusia. Secara utuh sejalan dengan cita-cita demokrasi Pancasila (Sudrajat, 2016).

Tahun 1998 merupakan akhir dari era Orde Baru, dengan semangat reformasi maka dicetuskanlah konsep Demokrasi Pancasila. Pada Demokrasi Pancasila ini, peranan yang paling besar dalam pemerintahan dipegang oleh partai politik. Wakil-wakil rakyat dalam partai politik yang akan duduk dalam DPR memiliki kendali besar atas jalannya pemerintahan dibandingkan dengan peran eksekutif.

Hal mendasar dalam era reformasi adalah melakukan pembaharuan pada sistem pemerintahan dengan belajar pada masa lalu, di era ini dilakukan pembatasan peran birokrasi dan militer dalam politik praktis sehingga dampaknya terlihat pada tindakan baru yang dilakukan, diantaranya mempercayakan penyelenggaraan pemilihan umum pada badan yang independen (KPU) dan mengadakan pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, penghapusan rangkap jabatan bagi orang-orang dalam lingkup Militer yang menginginkan menjabat dalam jabatan politik, penegakan pondasi demokrasi didasarkan pada kekuatan partai

politik yang anggotanya akan terpilih sebagai wakil-wakil rakyat yang akan menduduki jabatan-jabatan politik, adanya kebebasan pers dan berubahnya sistem pemerintahan sentralisasi ke asas desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Orde Reformasi telah menjalankan demokrasi Pancasila dengan hasil yang terlihat sebagai berikut :

- a. Pemilihan umum lebih demokratis
- b. Partai politik lebih mandiri
- c. Lembaga demokrasi lebih berfungsi
- d. Konsep trias politica, masing-masing bersifat otonom.

Demokratisasi yang dijalankan Indonesia saat ini belum dapat dikatakan berhasil sebab sejauh ini kesejahteraan sosial atau *Social Welfare* belum maksimal dicapai. Pemberdayaan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan, kemiskinan masih dalam jumlah yang besar sebab percepatan pembangunan juga belum memberikan hasil yang memuaskan. Meskipun pada dasarnya proses demokrasi melalui pemilihan umum bagi Indonesia telah beberapa kali dilakukan dengan sangat baik. Proses yang terjadi ini memberikan kesan bahwa demokratisasi hanya mendatangkan kebebasan politik dan pengakuan atas hak asasi manusia saja tetapi belum memberikan dampak yang baik terhadap pembangunan perekonomian masyarakat. Dalam matriks pandangan pimpinan lembaga negara pada pertemuan konsultasi, dari pihak DPR RI menyatakan bahwa dalam berdemokrasi, perlu ditegakkan aturan main. Sebab praktik demokrasi saat ini yang dilakukan tampak masih didominasi kepentingan elit yang membelenggu penetapan kebijakan. Oleh karena itu yang perlu dibenahi adalah (1) regulasi, (2) aktor, dan (3) kelembagaan partai politik (Pahlevi, 2012).

Pemilihan Umum yang penyelenggaraannya dilakukan oleh KPU, di setiap masa pemilu selalu menyisakan masalah terkait banyaknya kecurangan-kecurangan yang terjadi dalam proses pemilu dan kenyataan ini sedikit banyak mengefek kepada ketidaktepatan dalam pemilihan orang-orang atau pejabat-pejabat yang akan mendapatkan amanah jabatan dari rakyat. Sehingga pada akhirnya yang akan terjadi dalam pemerintahan

adalah benturan pemenuhan kepentingan kelompok dengan kepentingan rakyat. Sedangkan diketahui bahwa esensi penerapan bentuk pemerintahan demokrasi adalah untuk menempatkan perwakilan rakyat di MPR, DPR dan DPRD sebagai alat kontrol utama saat penetapan kebijakan pemerintah dilakukan guna memastikan kepentingan rakyat terakomodir dengan baik.

## **F. RANGKUMAN MATERI**

Konsep Demokrasi yang dimaknai sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat menjadikan sistem pemerintahan ini sangat populer di seluruh dunia. Prinsip-prinsip demokrasi dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, sangat memungkinkan peluang percepatan perwujudan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Demokrasi dapat dijadikan sebagai pandangan hidup sebab demokrasi selaras dengan nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Implementasi demokrasi di Indonesia diwarnai dengan dinamika sistem politik yang sangat fluktuatif. Indonesia terus mencari model demokrasi yang dianggap paling tepat dan sesuai dengan kemajemukan yang ada di Indonesia, yaitu dari segi suku, budaya dan agama. Di Indonesia setidaknya telah diterapkan model Demokrasi Parleментар/Liberal, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Pancasila.

## **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan pengertian demokrasi menurut pendapat ahli!
2. Jelaskan karakteristik dari demokrasi!
3. Jelaskan demokrasi sebagai pandangan hidup!
4. Kemukakan kelebihan dan kekurangan demokrasi parlementer/liberal!
5. Deskripsikan dengan singkat praktik demokrasi di Indonesia!

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, J. (2009). Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. *Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM*, 2(1), 478–482. Retrieved from [http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/Pilar\\_Demokrasi.pdf](http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/Pilar_Demokrasi.pdf)
- Astawa, I. P. A. (2017). Materi kuliah kewarganegaraan. *Universitas Udayana*, (13). Retrieved from [https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_pendidikan\\_1\\_dir/5c38de8a798f624eab38b1fe6f7e97ff.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_pendidikan_1_dir/5c38de8a798f624eab38b1fe6f7e97ff.pdf)
- Becker, P., & Raveloson, J.-A. a. (2008). *FANABEAZANA OLOM-PIRENENA WHAT IS DEMOCRACY ? WHAT IS DEMOCRACY? Authors (original text in German)*.
- Dedi, A. (2021). *IMPLEMENTASI PRINSIP- PRINSIP DEMOKRASI*. 7, 1–9.
- Dwi Sulisworo, T. (2016). *Demokrasi*. 177–201. <https://doi.org/10.14527/9786053184034.07>
- Hamid, H. (2012). *Demokrasi Ala Soekarno (Demokrasi Terpimpin)*. 67.
- Muntoha, M. (2009). Demokrasi Dan Negara Hukum. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 16(3), 379–395. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss3.art4>
- Nugroho, H. (2012). *DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI: SEBUAH KERANGKA KONSEPTUAL UNTUK MEMAHAMI DINAMIKA SOSIAL-POLITIK DI INDONESIA*. 1(1).
- Pahlevi, I. (2012). *Membangun Demokrasi Konstitusional*. IV(04), 2012–2015. Retrieved from [https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info\\_Singkat-IV-4-II-P3DI-Februari-2012-22.pdf](https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-IV-4-II-P3DI-Februari-2012-22.pdf)
- Safa'at, M. A. (2014). *Konstitusi Dalam Demokrasi*.
- Sudrajat, A. (2016). DEMOKRASI PANCASILA dalam PERSPEKTIF SEJARAH. *MOZAIK: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 8(1), 1–17. <https://doi.org/10.21831/moz.v8i1.10763>
- Sunarso. (1986). *Demokrasi Di Indonesia (Suatu Kajian Tentang Konsep Dan Implementasinya)*. 1–23.
- Supardan, D. (2016). Sejarah dan Prospek Demokrasi. *SOSIO DIDAKTIKA: Social Science Education Journal*, 2(2), 125–135.

<https://doi.org/10.15408/sd.v2i2.2811>

- Susi Dwi Harijanti. (2016). Penguatan Demokrasi Konstitusional: Relasi Konstitusi dan Politik. *Interaksi Konstitusi Dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*.
- Yuniarto, B. (2018). *Pendidikan Demokrasi Dan Budaya Demokrasi Konstitusional*. 146. Yogyakarta. CV Budi Utama (DEEPUBLISH)





BAB  
12

## **PARTAI POLITIK (SISTEM KEPARTAIAN)**

---

**Hasan Basri, S.IP., M.Si**  
**Universitas Gajah Putih, Indonesia**

### **A. PENDAHULUAN**

Negara republik Indonesia yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, dan membangun demokratisasi dengan baik, melakukan perubahan-perubahan terhadap sistem pemerintahan Indonesia. Indonesia sebagai negara demokrasi, partai politik sebagai alat untuk menghubungkan pemerintah dengan rakyat, partai politik juga sebagai sarana untuk mencapai kekuasaan. Partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi. Pada demokrasi yang modern, keterwakilan masyarakat untuk mendapatkan kekuasaan tergabung dalam partai politik, partai politik sebagai jembatan antara masyarakat dengan pengambil kebijakan yaitu pemerintah, menjadikan partai politik sebagai penampung keluh kesah atau aspirasi masyarakat Indonesia. Partai Politik di Indonesia merupakan organisasi yang berskala nasional maupun lokal, yang terbentuk oleh kelompok masyarakat Indonesia, secara bersama-sama sesuai dengan kehendak untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.



Perkembangan sistem kepartaian Indonesia, disertai berbagai aspirasi masyarakat belum sepenuhnya terkoordinir dengan baik, sehingga menyebabkan elite politik yang berkuasa hanya memenuhi kepentingan kelompok maupun kepentingan pribadi. Sistem kepartaian setidaknya harus mampu menyatukan keinginan rakyat untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia, banyaknya partai politik akan menentukan keefektifan dari partai politik tersebut, untuk mengkoordinir aspirasi untuk berbagai kepentingan rakyat.

## **B. SUBTANSIAL PARTAI POLITIK**

### **1. Pengertian Partai Politik**

*Political party is an autonomous group of citizens having the purpose of making nominations and contesting election in hope of gaining control over governmental power through the capture of public offices and the organization of the government.* Partai politik adalah kelompok otonom dari warga negara, memiliki kegunaan dalam membuat nominasi-nominasi dan peserta pemilu, memiliki keinginan memandu pengawasan pada kekuasaan pemerintahan terus merebut jabatan-jabatan publik dalam organisasi pemerintahan (Przeworski, 2003, p. 75).

Menurut Miriam Budiardjo, partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya (Budiharjo, 2008, p. 404).

Partai Politik merupakan kelompok yang terbentuk masyarakat secara otonom oleh berbagai masyarakat Indonesia, yang kegunaannya untuk membuat nominasi dan keikutsertaan dalam pemilihan umum, warga negara mempunyai keinginan yang besar dalam mengawasi dan pengawasan pada sebuah kekuasaan pada ke pemerintahan, dalam memiliki atau mencapai keinginan untuk merebut jabatan-jabatan dalam organisasi serta mempertahankan kekuasaan untuk mewujudkan kepentingan kelompok maupun negara berdasarkan ideologi yang mereka anut. Kehadiran partai politik merupakan suatu kebutuhan untuk membina kehidupan berbangsa dan negara, baik dalam negara yang berkembang maupun negara maju, tentunya jumlah partai politik berbeda-beda di setiap

negara. Partai politik merupakan alat, cara dan satu kesatuan komponen dinamika struktur politik Indonesia, partai politik cara kelompok organisasi untuk mendapatkan kekuasaan, memenangkan kepentingan kelompok sesuai dengan yang direncanakan dalam visi dan misi, kepentingan kelompok dijadikan menjadi kepentingan bangsa dan negara nantinya.

Pada negara yang berkembang, memproklamasikan diri menjadi negara (*nation state*), pada akhirnya penjajah menyatakan kemerdekaan negara tersebut, sebagian negara yang merdeka, struktur politiknya mengadopsi politik negara maju (*developed countries*) yang menjadikan komponen-komponen struktur pemerintahannya, baik membangun sistem politik dengan model demokratis, sehingga sebagian besar catatan kebangsaan pada dunia di pastikan mempunyai partai politik. Pada dasarnya, menunjukkan betapa pentingnya kehadiran partai politik sebagai roda untuk menjalankan pemerintahannya, dimana, partai politik sebagai kebutuhan dan kepentingan partai politik untuk pembinaan dalam kehidupan bernegara. Saat menimbang kehidupan partai politik pada negara-negara maju dengan negara berkembang, tentunya akan lebih menarik mempelajari partai politik di negara yang berkembang, partai politik di negara maju sudah bagus dan mapan, partai politik negara maju, mampu menjalankan fungsinya dengan baik serta peranannya sehingga hampir tidak begitu banyak mempunyai persoalan yang partai politik hadapi.

Berbeda halnya dengan partai-partai politik di negara berkembang, kesatuan dalam penyelenggaraan fungsi masih sangat jauh dari yang diharapkan, partai politik pada negara yang berkembang belum memiliki kemampuan yang mumpuni dalam menjalankan roda pemerintahan, yang mengakibatkan banyaknya konflik internal maupun eksternal, kelemahan partai dapat di ungguli oleh tentara, dan partai politik kurang mendapatkan legitimasi politik dari lapisan masyarakat dan rakyat, mengakibatkan pengurangan kapabilitas politik, pertumbuhan politik yang stagnan, tidak stabilnya pemerintahan. Dengan demikian partai politik di negara berkembang mempunyai problema yang menarik untuk di pelajari.

Partai politik pada negara berkembang semakin menarik untuk kita pelajari, ini menjadikan semakin penting, karena kapabilitas sistem politik di tentukan oleh seberapa jauh struktur politik dalam menjalankan

fungsinya dengan baik, hal tersebut mengakibatkan disfungsi yang menimbulkan berbagai permasalahan dalam keberlangsungan partai politik tersebut. Permasalahan yang timbul, manakala proses pembentukan dalam pelaksanaan fungsinya, pemerintah harus melakukan “*regimentation political*”. Partai politik dapat dikendalikan dengan ketat, pengurangan kegiatan partai politik, tuntutan dalam perkembangan politik pluralistik yang otonom bagi organisasi sosial politik, kebebasan massa dari partai politik tersebut, mempunyai tuntutan lain, yang bersifat sentrifugal yang menjadi ancaman terhadap kekuasaan pemerintahan. Segala bentuk kelompok partai yang dicurigai ataupun pembentukan kekuatan menjatuhkan pemerintahan, ditambah dengan permasalahan *party-discrimination* kekuatan politik tembang pilih, sehingga salah satu partai politik akan menjadi lebih kuat dan mandiri.

Pada era reformasi, partai politik di Indonesia, partai politik itu sendiri, diberikan sesuatu kebebasan untuk menjalankan misi dan visinya, untuk kepentingan kelompok maupun negara dan rakyat, sehingga kurang menimbulkan konflik begitu tajam diantara pelaksanaan pemerintahan yaitu, legislatif, eksekutif dan yudikatif, berbeda dengan era sebelumnya.

Pada hakikatnya, tugas terpenting partai politik adalah memberikan pendidikan politik kepada rakyat, bukannya hanya di saat pesta demokrasi dalam bentuk berkampanye terjun kepada masyarakat, ketidaknya partai politik melakukan proses evaluasi terhadap pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat. Pada dasarnya partai politik harus menciptakan hubungan yang erat dengan masyarakat, menimbulkan *feedback* yang saling menguntungkan antara masyarakat dengan elite politik untuk mencapai cita-cita bangsa dan negara.

## **2. Fungsi Partai Politik**

Partai politik merupakan lembaga, sebagai penyaluran kepentingan kelompok, organisasi maupun negara, untuk mencari kekuasaan untuk menduduki posisi dalam pemerintahan, partai politik berfungsi sebagai komunikasi antara rakyat dengan elite politik, agak kepentingan yang direncanakan akan tercapai untuk memajukan bangsa dan negara. Fungsi yang paling utama dalam partai politik yaitu: keinginan untuk mencari, mencapai juga mempertahankan sesuatu keinginan dalam terwujudnya

perkerjaan yang sudah di programkan dengan baik berdasarkan pemahaman ataupun *ideology* yang di anut oleh partai politik tersebut.

Sedangkan fungsi partai politik menurut Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang partai politik adalah sebagai sarana :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Menciptakan iklim yang kondusif sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan

Maka dari itu, ada beberapa fungsi partai politik dalam sistem kepartaian di Indonesia, sebagai berikut:

- a. Sosialisasi Politik  
Sosialisasi politik merupakan proses penyampaian atau pemberitahuan sikap, kinerja dan orientasi bersifat politik dari salah satu partai politik kepada masyarakat, proses sosialisasi in, terus menerus dilakukan untuk mendapatkan simpatik masyarakat, sosialisasi politik biasanya terencana dan sistematis dengan mengedepankan pendidikan formal dan pengalaman sehari-hari.
- b. Partisipasi Politik  
Partisipasi politik merupakan suatu kegiatan masyarakat untuk ikut serta dalam proses menentukan pemimpin dengan cara pemilihan umum, sebagai warga negara ikut serta dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara, hal ini dalam pemilihan umum dan lainnya.
- c. Rekrutmen Politik  
Rekrutmen politik merupakan penerimaan, seleksi dan pengangkatan anggota ataupun kelompok masyarakat dalam melaksanakan peranannya sebagai rakyat terlibat dalam dinamika pembangunan bangsa dan negara.
- d. Perilaku Politik  
Perilaku politik meliputi tanggapan internal seperti persepsi, sikap, orientasi dan keyakinan serta tindakan-tindakan nyata seperti pemberian suara, protes, lobi dan sebagainya. Persepsi politik

berkaitan dengan gambaran suatu obyek tertentu, baik mengenai keterangan, informasi dari sesuatu hal, maupun gambaran tentang obyek atau situasi politik dengan cara tertentu (Putra, 2004, p. 200).

Perilaku politik merupakan tindakan yang dilakukan oleh rakyat terhadap organisasi, kelompok dan negara dalam memberikan pernyataan berupa, pemberian hak suara, protes dan petisi dalam penyimpangan yang dilakukan oleh kelompok orang dalam menjalankan roda pemerintahan, dengan perilaku politik tersebut, menjadi masukan terhadap keberlangsungan partai politik.

e. Kontrol Politik

Kontrol politik adalah cara kerja untuk memperlihatkan kelemahan maupun kesalahan juga terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah atau pun partai politik, dapat diartikan melihat kebijakan baik formulasi dan implementasinya yang dibentuk dan dibuat untuk dilaksanakan oleh pemerintahan. Di saat akan melakukan *control* politik maupun pengawasan, harus dilandasi sesuai dengan peraturan yang berlaku yang menjadi tolak ukur sehingga pekerjaan akan *relative* objektif. kontrol politik berupa penilaian politik yang dianggap sangat ideal dan ideologi yang baik akan dijabarkan kepada kebijakan dan perundang-undangan, untuk mengontrol politik, supaya pelaksanaan kebijakan tidak terjadinya penyimpangan, apabila terjadinya penyimpangan akan diperbaiki dan tentunya pelaksanaan kebijakan akan sesuai dengan tolak ukur tersebut. kontrol politik fungsinya adalah menjalankan mekanisme politik pada sistem demokrasi untuk memperbaiki dan pembaharuan politik tersebut dengan terus menerus.

f. Komunikasi Politik

Komunikasi politik merupakan proses penyampaian pesan, melalui media mengenai informasi politik yang disampaikan kepada masyarakat dari pemerintah dan sebaliknya, fungsi ini, penyampaian pesan oleh komunikator politik dalam konteks keputusan, pelaksanaan dan aturan yang akan dilaksanakan.

g. Pemadu Kepentingan

Pemadu kepentingan merupakan penampungan dan memadukan kepentingan yang berbeda-beda dan bertentangan secara

kepentingan masing-masing kelompok dan organisasi. Kegiatan ini membentuk, menganalisis kepentingan yang berbeda-beda, dijadikan kepentingan bersama untuk kebutuhan bangsa dan negara. Partai politik dibentuk untuk menyatukan masing-masing kepentingan yang berbeda, menjadi kepentingan bersama.

#### h. Pengendalian konflik

Pada negara penganut sistem demokrasi, setiap warganya ataupun kelompok masyarakat dan organisasi, sangat berhak memperjuangkan maupun menyampaikan pendapat keluh kesah dan kepentingan masyarakat, sehingga gejala dan konflik sulit dihindari. Pada sistem politik akan mentolerir konflik, konflik sendiri tidak akan menghancurkan dirinya sendiri, permasalahannya bukan saja menghilangkan konflik tersebut, tetapi bisa mengendalikannya dengan kelembagaan demokrasi untuk mendapatkan penyelesaian dengan bentuk keputusan politik. Partai politik merupakan bagian dari lembaga demokrasi, yang berfungsi mengendalikan konflik yang terjadi dengan cara berdialog dengan kedua belah pihak yang berkonflik, dengan berusaha menampung segala bentuk keluh kesah dan berbagai kepentingan dari pihak yang melakukan konflik, akan membawa permasalahan kepada musyawarah lembaga negara yaitu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapatkan kepastian dalam penyelesaian, berbentuk keputusan politik. dalam hal ini, yang memutuskan perwakilan rakyat yang berasal dari partai politik.

### 3. Jenis dan golongan Partai Politik

Jenis partai politik yaitu, Partai Liberal dan Radikal; Partai Konservatif; Partai Sosialis; Sosial Demokrat; Partai Kristen Demokrat; Partai Komunis; Partai Agraris; Partai Regional dan Etnis; Partai Ekstrem Kanan dan partai Islam.

Sedangkan partai politik berdasarkan golongan atau tipe sebagai berikut:

#### a. Partai Perwakilan Kelompok

Partai kelompok, yaitu partai yang mempengaruhi dan menghimpun berbagai kelompok organisasi politik untuk memperebutkan kursi pada parlemen.

- b. Partai Pembinaan Bangsa  
Partai ini, menciptakan tujuan untuk kesatuan nasional dan menindas kepentingan yang kecil dan sempit.
- c. Partai Mobilisasi  
Partai Mobilisasi yaitu, partai yang berusaha dalam memobilisasi ke arah tujuan yang akan dicapai, yang sudah ditetapkan oleh pimpinan, partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung di abaikan.

### **C. PERKEMBANGAN SISTEM KEPARTAIAN**

Perkembangan sistem kepartaian di negara Indonesia, banyaknya aspirasi masyarakat yang belum tertampung sepenuhnya dengan baik, juga tidak terkoordinasi dengan baik, elite politik yang berkuasa hanya mementingkan kepentingan pribadi dari pada kepentingan kelompok maupun kepentingan rakyat.

#### **1. Substansi Sistem kepartaian**

Sistem kepartaian adaptabel apabila sistem partai tersebut mampu menampung, menyatukan aspirasi rakyat menjadi kepentingan bersama untuk kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Dari sudut pandang diatas, partai politik dalam negara, mempunyai beberapa jumlah partai politik akan menentukan keefektifan dalam partai politik tersebut, dan saling berkoordinasi untuk melaksanakan aspirasi masyarakat untuk kepentingan rakyat. Banyaknya partai politik menjadikan satu kepentingan bersama akan lebih baik untuk membangun citra partai politik di mata masyarakat, juga mengambil simpatik rakyat.

Sistem kepartaian yang disebut efektif, setidaknya memiliki dua kapasitas yang mumpuni untuk melaksanakannya, yang pertama: mampu melancarkan partisipasi politik dengan cara jalur partai politik, sehingga akan mendapatkan pengalihan segala bentuk aktivitas politik kekerasan dan anomik, kedua ; penyaluran partisipasi politik pada jumlah kelompok yang baru akan ataupun sudah menjalankan mobilisasi, dalam mengurai kadar tekanan yang kuat untuk menghadapi sistem politik tersebut. Pada dasarnya sistem kepartaian yang kokoh dan kuat, terbentuknya suatu organisasi yang mengakar dan prosedur yang melembaga untuk mengasimilasi kelompok organisasi baru, yang terbentuk ke dalam sistem politik.

Pernyataan (Mair, 2009) sistem kepartaian merupakan suatu pola kompetisi yang terus menerus dan bersifat stabil, yang selalu kelihatan pada setiap proses pemilu setiap negara. Sistem kepartaian bergantung pada sistem politik yang ada, suatu negara dan bergantung pada kemajemukan suku, ras, ideologi, ekonomi dan aliran politik yang ada. Semakin besar derajat keragaman kepentingan yang ada di negara tersebut, semakin besar pula jumlah partai politik. Selain itu sistem politik yang telah disebutkan turut mempengaruhi sistem kepartaian yang ada. Sistem kepartaian belum menjadi seni politik yang mapan, artinya tata cara melakukan klasifikasi sistem kepartaian belum disepakati oleh para peneliti ilmu politik. Namun, yang paling mudah dan banyak dilakukan peneliti adalah menurut jumlah partai yang berkompetisi dalam system politik.

Sistem kepartaian Giovanni Sartori, sistem kepartaian yang paling cocok untuk dilaksanakan dan digunakan, adapun alasannya sebagai berikut:

- a. Sistem kepartaian sangat mudah dipahami yang bersifat komprehensif, dalam kasus-kasus empiris, sistem kepartaian ini, sangat mudah diterapkan.
- b. Sistem kepartaian dapat di terapkan pada negara dengan sistem kepartaian yang berbeda, seperti; Amerika serikat, India, Malaysia dan Jepang.
- c. Sistem kepartaian ini, menggunakan pola kompetensi dan berkomunikasi antar partai lainnya dan mengaitkan antara hasil pemilihan dengan perilaku pemilih.

## 2. Klasifikasi Sistem Kepartaian

Klasifikasi sistem kepartaian yang terjadi sampai saat ini, bahwa sistem kepartaian dapat di bedakan menjadi tiga (3) bentuk sistem kepartaian (*Political Parties*), sebagai berikut.

### a. Sistem Partai Tunggal

Sistem partai tunggal atau satu, sistem partai ini terdapat pada negara yang memiliki satu partai politik saja, sangat berperan aktif dalam waktu sangat lama, sistem partai tunggal, hanya terdapat satu partai politik yang terdapat pada masyarakat dan dalam sebuah negara yang maju, pada awalnya negara yang memiliki satu partai politik, juga memiliki beberapa partai politik, dengan perkembangannya negara tersebut hanya memiliki



tunggal partai politik, dimana partai politik, selalu memenangkan mayoritas suara pada setiap pemilihan umum. Partai akan menjadi dominan dan hanya menjadi pelengkap saja, tidak sama sekali berperan aktif.

Permasalahan yang dihadapi sistem partai tunggal, pemimpin sering sekali dihadapkan dengan permasalahan integritas golongan, suku dan ras yang bercorak hitrogen. Gejala sosial politik menghambat kelancaran proses pembangunan, juga menimbulkan suasana non kompetitif. Partai politik akan mendominasi kehidupan partai politik pada negara tersebut. Contoh negara yang menganut sistem partai tunggal seperti Rusia, China dan Korea Utara.

Terdapat kelemahan sistem partai tunggal yang dianut beberapa negara, adapun kelemahannya sebagai berikut:

- Tidak terjaminnya perlindungan terhadap pelanggaran HAM, sistem partai tunggal ini, bersifat diktator yang berkuasa dalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- Sebagian tidak tercapainya masyarakat yang sejahtera.
- Tidak memiliki sistem kontrol sosial.
- Pengakuan terhadap demokrasi tidak berlaku.

#### b. Sistem Dwipartai (dua partai)

Sistem dua partai ini, terjadi pada negara hanya memiliki dua partai politik yang selalu dominan dalam berkompetisi pada saat pemilihan umum dilaksanakan. Pada sistem dua partai, pemenangan akan menduduki pimpinan negara dengan sebagian menguasai parlemen, bagi partai yang kalah dalam pertarungan pemilihan umum, akan menjadi oposisi dalam menjalankan pemerintahan, oposisi akan menjadi kontrol partai dan menjadi kekuatan di luar pemerintahan.

Penganut sistem dwipartai ini, seperti Amerika Serikat dan Inggris. Menurut (Budiharjo, 2013) sistem dua partai dapat berjalan dengan baik apabila terpenuhi tiga syarat yaitu : komposisi masyarakat homogeni; Consensus dalam masyarakat mengenai azas dan tujuan sosial yang kuat; Adanya konstinuitas sejarah.

Pada sistem partai ini, memiliki Kelebihan yang cenderung stabil sebagai berikut :

- Pemilihan umum menghasilkan suara yang mayoritas.
- Stabilitas pemerintahan berjalan dengan baik tanpa gangguan stabilitas negara.
- Pada saat, pergantian kepemimpinan, cenderung normal dan stabil.
- Program yang dijalankan oleh pemerintah berjalan dengan baik.
- Keterikatan pada konstitusi negara.

c. Sistem Multy partai (banyak partai)

Penganut sistem banyak partai, dimana partai politik yang dimiliki, memiliki kekuatan yang hampir sama satu dengan yang lainnya. Setiap partai politik berusaha mempertahankan kekuatan politik tertentu, untuk mempertahankan ideology partai. Dalam sistem multi partai, biasanya ada selalu partai yang dominan dalam membentuk pemerintahan sendiri, sehingga partai yang lainnya, dengan visi dan misi yang sama, akan bergabung atau koalisi dengan partai yang dominan tersebut. Untuk mencapai kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan. Pada dasarnya, penduduk dalam negara yang menganut multi partai, memiliki keanekaragaman ras, suku, budaya dan bangsa. Sehingga multi partai mempertahankan kemajemukan masyarakat. Penganut sistem multi partai seperti Indonesia, Prancis, dan Malaysia dan Belanda, Swedia dan negara lainnya. Sistem ini lebih menekankan kepada legislatif sehingga peran lembaga eksekutif akan sedikit melemah, sehingga di perlukan gabungan partai (koalisi).

Pada sistem multi partai ini, terdapat beberapa kelemahan yang selalu terjadi di saat pergantian kepemimpinan dan pada saat pemilihan umum, adapun kelemahannya sebagai berikut:

- Tidak stabilnya pemerintahan yang dijalankan.
- Pemerintah menjalankan program kurang efektif.
- Ideology partai sama sekali tidak berlandaskan konstitusi negara.
- Mengurangi fungsi nasionalisme dalam negara.
- Memiliki kesempatan menjadi pemimpin.
- Kontrol lebih banyak dilakukan oleh partai ketimbang masyarakat
- Masyarakat mempunyai banyak alternatif dalam persoalan pilihan.

## **D. SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA**

Pada konstitusi Indonesia yaitu, undang-undang dasar tahun 1945, terdapat pada pasal 6.a. menyatakan, pemilihan pasangan presiden dan wakil presiden di usulkan dari beberapa partai politik dan gabungan partai politik, sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, bahwasanya Indonesia sudah terlihat menganut sistem multi partai, dikarenakan pengajuan pasangan presiden dan wakil presiden dari partai politik dan gabungan dari beberapa partai politik yang ada. Dapat diartikan, setidaknya dua atau lebih gabungan partai politik untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, tentu ini menjadikan persaingan antara partai yang dominan dengan gabungan beberapa partai.

### **1. Indonesia Sistem multipartai**

Dalam sistem multi partai, menjadikan partai dominan sebagai pimpinan dalam koalisi beberapa partai politik untuk mengusulkan pasangan presiden dan wakil presiden. Pada dasarnya, melihat sejarah bangsa Indonesia, sejak kemerdekaan Indonesia sudah menjalankan multi partai, terbitnya surat keputusan wakil presiden Muhammad Hatta nomor x tahun 1949. Pada tahun inilah, sistem multi partai dilaksanakan di Indonesia. Berlakunya keputusan tersebut, untuk mempersiapkan pemilihan umum pertama pada tahun 1955.

Pada pertama dilakukan di Indonesia, terlihat dari ikut serta beberapa partai politik maupun partai politik lokal dalam pemilihan umum pada tahun 1955 tersebut, jumlah partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan umum 1955, diikuti 29 partai politik, seperti, PNI; NU; PKI; PSII; Masyumi dan yang lainnya, pada pemilihan umum tersebut, ada beberapa partai politik memperoleh dukungan suara yang signifikan, contohnya PNI, pada saat itu, PNI sebagai partai yang dominan dalam beberapa tahun keberlangsungan negara Indonesia.

Pada masa kepemimpinan presiden Soeharto, partai politik menjadi penyebab tidak stabilnya politik, agenda saat itu, bagaimana menciptakan pemerintah yang stabil dalam rangka melakukan penyederhanaan partai politik menjadi 10 partai politik termasuk partai Golkar, yang merupakan partai dominan dan berkuasa. Kepemimpinan presiden Soeharto kembali melakukan restrukturisasi terhadap penyederhanaan partai politik menjadi

3 (tiga) partai politik, dimana partai Golkar sebagai partai penguasa selalu memenangkan kompetisi pada setiap pemilunya.

Pada awal reformasi terjadi di Indonesia, pelengseran Soeharto sebagai tokoh diktator dalam sejarah panjang bangsa ini, keberhasilan gerakan reformasi tahun 1998, dengan munculnya kekuatan baru yaitu liberalisme yang menguat dalam kehidupan berbangsa dan negara, tentu juga dalam ranah politik, ini terjadi bukan saja di Indonesia tetapi bermunculan di negara lainnya. Liberalisasi politik tidak mendapatkan kesempatan menjalankan fungsinya pada masa orde baru, semenjak jatuhnya rezim orde baru, maka liberalisasi politik dengan gagahnya bermunculan dan ingin terlibat dalam membangun kepentingan rakyat dan negara.

Era reformasi bermunculan partai politik yang terbentuk dari kehausan masyarakat terhadap keadilan maupun keikutsertaan dalam membangun negara, maka dari itu, terbentuklah 200 partai politik yang di bentuk kelompok masyarakat, dari ratusan partai politik tersebut, hanya 40 (empat puluh) partai politik yang berhasil dalam mengikuti pemilihan umum pada tahun 1999, pada pemilihan umum saat itu, partai yang memperoleh hasil suara yang signifikan seperti PDIP, Golkar, PKB dan PAN.

Selanjutnya, pada pemilihan umum tahun 2004, partai politik mengalami distorsi menjadi 24 (dua puluh empat) partai politik, adanya pemberlakuan ambang batas parlemen yang di sebut dengan (*parlementrshold*) sebesar 2% jumlah kursi dalam parlemen di Indonesia. Bagi partai politik yang memiliki dukungan suara 2% berhak menduduki kursi parlemen. Partai politik yang menghasilkan kursi dalam parlemen pada pemilihan umum tahun 2014 adalah PDIP, Gerindra, Nasdem dan yang lainnya.

## **2. Problem sistem kepartaian**

Fenomena sistem kepartaian di Indonesia, menyisakan warisan orde baru, pencarian sistem kepartaian untuk mendukung suatu kerangka demokrasi presidensial yang merupakan kunci dalam memperbaiki hubungan ketiga sistem negara Indonesia. Pentingnya reformasi sistem kepartaian, untuk memperkuat sistem presidensial. Pada pemilihan umum tahun 1998, dimana pada pemilihan tersebut, terjadinya reformasi sistem

kepartaian secara tergesa-gesa, mengingat betapa pentingnya untuk dilakukan, reformasi sistem kepartaian menimbulkan lahirnya efek praktik demokrasi kaum penjahat, juga adanya residu warisan orde baru dan sangat mudahnya mendirikan partai politik baru.

Pada saat menjelang pemilihan umum tahun 1999 munculnya kelompok-kelompok yang mendirikan partai politik yang belum tentu sejalan dan segaris dengan perjuangan reformasi. Terjadinya pengelompokan antar partai agama dan kebangsaan, yang menimbulkan sumbu vertical dan sumbu horizontal yang mewakili partai politik berdasarkan developmentalisme, di satu pihak dan di pihak partai politik lainnya menimbulkan sosialisme radikal, yang merupakan penggolongan beberapa partai politik yang berlandaskan atas dasar agama, dan terjadi sebaliknya, cenderung garis vertical partai politik akan bersifat elitis dan partai politik garis ke bawah yang bersifat populis.

Permasalahan yang sama terjadi pada pemilihan umum tahun 2004 dan 2009, dimana pembagian atas dasar vertikal dan horizontal dalam penggolongan partai politik masih sama, sistem kepartaian yang bersifat proporsional, dalam sistem ini, partai politik di bagi menjadi 3 (tiga) golongan atas dasar kebangsaan, partai politik besar, partai politik menengah dan partai politik gurem sedangkan partai gurem, partai politik yang bergaris agama dan berideologi kiri. Sistem proporsional yang digunakan masih bersifat tertutup dan tidak terbuka dan pengabdopsian prinsip majoritarian pada sistem proporsional tersebut.

Pada pemilihan selanjutnya adanya penerapan konsep *electoral threshold* partai politik harus memenuhi jumlah kursi minimal yang harus dicapai oleh partai politik untuk menjadi peserta pemilihan umum, hasil amandemen undang-undang ketiga, munculkan dewan perwakilan Daerah untuk dijadikan sebagai institusi negara menjadi kuat, pada akhirnya musyawarah politik pada DPR mengarahkan pada bikameral yang terbatas.

Terdapat beberapa persoalan yang muncul tentang sistem kepartaian Indonesia, dengan demikian muncul kesadaran, bahwa konsep ataupun formal sistem kepartaian yang di jalankan menimbulkan permasalahan yang kompleks yang menyebabkan terhambatnya konsolidasi demokrasi, dan konsolidasi antar partai politik dengan visi dan misi yang sama untuk membangun bangsa dan negara. Persoalan lainnya kehadiran partai politik

baru, tidak lebih metamorphosis dari partai politik yang tidak lolos pada pemilihan umum sebelumnya, juga kemunculan partai politik yang baru, berakibat fatal terhadap manajemen partai politik yang rendah, dan menimbulkan banyaknya perpecahan di tubuh partai politik tersebut.

### **3. Problem sistem presidensial**

Pasca amandemen undang-undang dasar tahun 1945, dimana sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia adalah sistem Presidensial dan demokrasi presidensial, terjadinya amandemen terhadap konstitusi, penetapan konsep dan pelaksanaan sistem presidensial dengan melakukan pemilihan presiden dan wakil presiden, dibatasi masa jabatan yang telah ditentukan, legislatif sebagai eksekutor dalam pembuatan dan pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana tugas pokok dan fungsi legislatif tidak dapat memberhentikan presiden dan wakil presiden. Hal ini, merupakan bentuk dari demokrasi presidensial. Pada dasarnya, demokrasi presidensial masih meninggalkan permasalahan, demokrasi presidensial yang di bentuk tidak dapat berjalan dengan sempurna dan efektif. Persoalannya desain konstitusi masih bersifat membingungkan, desain konstitusi masih terasa parlementer, di sisi lain penyebab permasalahan terhadap demokrasi presidensial di Indonesia yaitu sistem kepartaian yang tidak kompatibel.

Berdasarkan pengalaman negara yang melakukan penerapan demokrasi presidensial di dukung dengan sistem kepartaian kompetibel, dengan menganut sistem dwipartai, bukan multipartai. Bahkan di Indonesia dengan menganut sistem presidensial akan menimbulkan dan terbentuknya sistem multipartai yang ekstrem, di akibatkan banyaknya jumlah partai politik pada parlemen dan tidak memiliki partai politik yang dominan.

Penyebab terjadinya multi partai ekstrem di Indonesia, salah satunya disebabkan oleh model pemilihan umum yang berlaku, hubungannya dengan sistem presidensial dalam penggunaan sistem multipartai menciptakan tidak stabilitasnya pemerintahan. Persoalan yang terjadi, menggabungkan sistem multi partai dengan presidensial yaitu: penerapan sistem presidensial dengan menggunakan sistem multi partai akan menimbulkan kelumpuhan dan kebutuhan antara eksekutif dan legislatif

yang menyebabkan tidak stabilnya perjalanan demokrasi; sistem multipartai akan mengakibatkan permasalahan ketika di gandengkan dengan sistem presidensial; penggabungan antara sistem multi partai dengan presidensial berimbas kepada sulitnya membangun koalisi antara partai politik pada demokrasi presidensial, sehingga dapat merusak kestabilan demokrasi, penyebab lainnya yang kemungkinan akan terjadi, permasalahan rapunnya koalisi antar partai politik dan kurangnya kedisiplinan partai politik dalam berkoalisi dalam membangun kepentingan rakyat dan negara.

#### **4. Perbaiki Sistem kepartaian**

Memandang bahwa, sistem kepartaian Indonesia diperlukan pembenahan untuk mendukung keharmonisan eksekutif dan legislatif dan mendukung sistem presidensial yang efektif. Padangan idealnya, sistem kepartaian harus menciptakan sistem kepartaian yang kuat. Ada beberapa pernyataan para ahli berkaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia, menurut teori sistem politik tidak cocok satu dengan yang lainnya. Sistem pemilihan umum menggunakan pemilihan umum proporsional sedangkan Indonesia menganut multi partai, sebagaimana kita ketahui, pemilihan umum proporsional akan lebih cocok disandingkan dengan sistem dwi partai dan pemilihan majoritarian lebih pantas di gandengkan dengan multi partai.

Persoalannya, mensandingkan kedua sistem tersebut bukan dikarenakan ketidakcocokan, tetapi kerapuhan sistem presidensial tidak disebabkan oleh sistem kepartaian dan partai politik melainkan faktor yang menjadi penyebabnya seperti, perkembangan perekonomiannya, letak geografis dan yang lainnya, di perlukan analisa tentang apa yang menjadi penyebab terjadinya kerapuhan sistem presidensial dengan multi partai dan melihat apa saja yang berkontribusi terhadap penerapan sistem presidensial dengan multi partai itu sendiri.

Pada dasarnya, bisa di jadikan masukan untuk memperbaiki sistem kepartaian, terdapat beberapa faktor yang kiranya bisa dijadikan pedoman dalam memperbaiki sistem presidensial apabila gabungkan dengan multi partai, sebagai berikut:

- a. Meningkatkan performa, memperkuat partai politik dalam sistem multipartai, dengan cara mendorong kemunculan sistem multipartai yang berkualitas dengan cara menyederhanakan jumlah partai politik tersebut, juga meningkatkan persentase ambang batas yang kemungkinan berdampak kepada partai kecil untuk menggabungkan diri dengan partai politik lainnya, apabila penggabungan terjadi, maka sistem kepartaian akan menuju kepada *Moderate Pluralism Party System*.
- b. Pembentukan kapability presiden membangun presidensial secara efektif, kerapuhan bisanya tidak akan terjadi apabila presiden memiliki kekuatan kapasitas politik secara personal, untuk mentransformasi kapasitas politik untuk menciptakan kebijakan yang dapat mempertahankan kepemimpinannya, di dorong partai koalisi tertarik dengan kebijakan yang ditawarkan.
- c. Pola model koalisi partai politik. perlu adanya perubahan desain electoral untuk mencegah terjadinya politik yang pragmatik, hasil pemilihan umum tidak menjadi dasar pemilihan presiden, dengan demikian pemilihan umum dan presiden dapat dilakukan secara bersamaan; koalisi antara partai politik dilakukan sebelum pemilihan umum legislatif dan presiden, nantinya koalisi yang di bangun atas dasar kesamaan kepentingan dan kebijakan;
- d. Partai koalisi mempersiapkan calon wakil presiden, yang nantinya di tunjuk langsung oleh presiden sendiri.
- e. Partai politik yang menjalin koalisi mengenalkan sifat koalisi. Ini, terdapat di beberapa negara yang menganut sistem presidensial menunjukkan setelah terpilihnya presiden. Nantinya hubungan koalisi antara partai politik akan berbeda, sesuai kemampuan membangun solitisasi kebijakan.
- f. Perlunya penyederhanaan partai politik untuk terciptanya presidensial yang sangat efektif, yakni negara harus melakukan perampingan partai politik, dengan pola penyederhanaan partai politik harus berjalan secara alami, berbeda dengan yang terjadi pada demokrasi terpimpin dan rezim orde baru.



- g. Perampingan partai politik dengan merevisi undang-undang tentang partai politik, meliputi pembentukan multi partai yang paling sederhana, kelembagaan partai politik yang efektif dan kredibel dan pimpinan partai politik lebih demokratis dan akuntabel.
- h. Memperketat aturan untuk pembentukan dan persyaratan dalam pembentukan partai politik, dan meningkatkan ambang batas lebih besar, adanya pelarangan bagi salah satu partai politik yang gagal memenuhi (*electoral threshold*) merubah penamaan partai politik menjadi partai baru.
- i. Di perlukan masa tenggang waktu dalam pendirian partai politik, untuk menghindari kemunculan partai politik instan, pendirian partai politik dengan sistem tenggang waktu, dimana partai politik yang akan mempersiapkan diri untuk berkompetisi pada pemilihan umum nantinya.
- j. Penting sekali, partai yang baru terbentuk memiliki simpanan pendaan yang cukup, untuk membiayai partai politiknya menjadi mandiri dan mendorong nafsu politis dalam membentuk kembali partai politik.

Atas dasar kebutuhan penyederhanaan partai dan perlunya menciptakan partai yang memiliki mayoritas di parlemen sehingga akan tercipta pluralitas yang moderat, lebih diusulkan digunakan model MMM (*Mixed Member Majoritarian*), dengan konsekuensi pemilih diberi kesempatan untuk memilih Partai A dan hanya dianggap sah suaranya jika pemilih juga memilih calon dari Partai A pada daftar nominal (*majoritarian*). Kelebihan MMM pada rigitnya penentuan daftar tertutup (daftar proporsional) yang tidak berhubungan dengan daftar nominal (*majoritarian*) akan memberikan kejelasan mana wakil yang mewakili partai dengan mana yang mewakili majoritarian (konstituen) sehingga akuntabilitasnya lebih baik ketimbang MMP (Yanuarti & Nurhasim, 2013).

Faktor lainya perbaikan terhadap kelembagaan partai politik, perlu juga dilakukan untuk mendukung sistem multi partai berkombinasi dengan sistem multi partai, sebagai berikut:

- a. Partai politik di dorong untuk mengembangkan kapasitas kadernya.
- b. Partai politik memiliki kewajiban untuk pendaan partai politik sendiri di luar pendanaan dari negara

- c. Partai politik harus mampu merealisasikan fungsi partainya.
- d. Mendorong partai politik menjadi desentralisasi dan otonomi partai untuk mengurai sentralisasi pengambilan keputusan pada tingkatan pusat dan daerah. Agar mendapatkan pemimpin yang karismatik dan programatik.
- e. Mendorong pimpinan partai politik lebih profesional dengan melarang pimpinan partai politik merangkap jabatan untuk menghindari konflik kepentingan dalam partai maupun di luar partai politik.
- f. Mendorong partai politik untuk memperbaiki manajemen partai untuk menghindari dinasti politik dalam tubuh partai politik tersebut.

Pada dasarnya pembangunan demokrasi presidensial memerlukan koalisi permanen untuk menciptakan kepentingan partai politik dalam mewujudkan tujuan dan kebijakan yang sama, dalam memperjuangkan keberlangsungan negara republik Indonesia.

## **E. RANGKUMAN MATERI**

Partai Politik merupakan kelompok yang terbentuk oleh masyarakat secara otonom oleh berbagai masyarakat Indonesia, yang kegunaannya untuk membuat nominasi dan keikutsertaan dalam pemilihan umum, warga negara mempunyai keinginan yang besar dalam mengawasi dan pengawasan pada sebuah kekuasaan pada ke pemerintahan, dalam memiliki atau mencapai keinginan untuk merebut jabatan-jabatan dalam organisasi serta mempertahankan kekuasaan untuk mewujudkan kepentingan kelompok maupun negara berdasarkan ideologinya.

Partai politik merupakan alat, cara dan satu kesatuan komponen dinamika struktur politik Indonesia, partai politik cara kelompok organisasi untuk mendapatkan kekuasaan, memenangkan kepentingan kelompok sesuai dengan yang direncanakan dalam visi dan misi, kepentingan kelompok dijadikan menjadi kepentingan bangsa dan negara nantinya.

Pertama dilakukan di Indonesia, terlihat dari ikut serta beberapa partai politik maupun partai politik lokal dalam pemilihan umum pada tahun 1955 tersebut, jumlah partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan umum 1955, diikuti 29 partai politik, seperti, PNI; NU; PKI; PSII; Masyumi dan yang lainnya, pada pemilihan umum tersebut, ada beberapa partai politik

memperoleh dukungan suara yang signifikan, contohnya PNI, pada saat itu, PNI sebagai partai yang dominan dalam beberapa tahun keberlangsungan negara Indonesia.

Pada masa kepemimpinan presiden Soeharto, partai politik menjadi penyebab tidak stabilnya politik, agenda saat itu, bagaimana menciptakan pemerintah yang stabil dalam rangka melakukan penyederhanaan partai politik menjadi 10 partai politik termasuk partai Golkar, yang merupakan partai dominan dan berkuasa. Kepemimpinan presiden Soeharto kembali melakukan restrukturisasi terhadap penyederhanaan partai politik menjadi 3 (tiga) partai politik, dimana partai Golkar sebagai partai penguasa selalu memenangkan kompetisi pada setiap pemilunya.

Pada awal reformasi terjadi di Indonesia, pelengseran Soeharto sebagai tokoh diktator dalam sejarah panjang bangsa ini, keberhasilan gerakan reformasi tahun 1998, dengan munculnya kekuatan baru yaitu liberalisme yang menguat dalam kehidupan berbangsa dan negara, tentu juga dalam ranah politik, ini terjadi bukan saja di Indonesia tetapi bermunculan di negara lainnya. Liberalisasi politik tidak mendapatkan kesempatan menjalankan fungsinya pada masa orde baru, semenjak jatuhnya rezim orde baru, maka liberalisasi politik dengan gagahnya bermunculan dan ingin terlibat dalam membangun kepentingan rakyat dan negara.

Untuk mendukung sistem presidensial berkombinasi dengan sistem multi partai, yakni: Partai politik di dorong untuk mengembangkan kapasitas kadernya; Partai politik memiliki kewajiban untuk pendaan partai politik; Partai politik harus mampu merealisasikan fungsi partainya; partai politik menjadi desentralisasi dan otonomi partai untuk mengurai sentralisasi pengambilan keputusan pada tingkatan pusat dan daerah. Agar mendapatkan pemimpin yang karismatik dan programatik; pimpinan partai politik lebih profesional dengan melarang pimpinan partai politik merangkap jabatan untuk menghindari konflik kepentingan dalam partai maupun di laur partai politik; partai politik untuk memperbaiki manajemen partai untuk menghindari dinasti politik dalam tubuh partai politik tersebut.

## **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan dan sebutkan maksud partai politik?
2. Jelaskan mengapa, partai politik penting bagi negara?
3. Sebutkan klasifikasi partai politik?
4. Jelaskan maksud dan tujuan sistem kepartaian?
5. Jelaskan sistem kepartaian apa yang cocok untuk Indonesia dalam mendukung sistem presidensial?
6. Jelaskan pentingkah, penyederhanaan partai politik di Indonesia?
7. Jelaskan secara rinci, sistem kepartaian proporsional dan majortarian?
8. Kelembagaan partai politik di Indonesia perlu adanya perubahan yang signifikan? Jelaskan!
9. Jelaskan problematika sistem kepartaian dan partai politik di Indonesia?
10. Pandangan anda, selaku intelektual, pentingkah sistem presidensial di terapkan sistem multi partai yang anut oleh Indonesia? Jelaskan!

## DAFTAR PUSTAKA

- budiharjo, mariam. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiharjo, Mariam. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mair, Peter. (2009). *Party Systems and Structures of Competition, dalam Lawrence LeDuc, ed., et.al., Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. California: Sage Publications.
- Przeworski, Adam. (2003). *Sejumlah Masalah dalam Studi Transisi Menuju Demokrasi, dalam Transisi Menuju Demokrasi*. LP3ES.
- Putra, Fadillah. (2004). *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: pustakaan Pelajar.
- Yanuarti, Sri., & Nurhasim, Moch. (2013). the Seeking of Election and Party System To Strengthening Presidential System. *Penelitian Politik*, 10(2), 95–111.
- Undang-undang Nomor. 31 tahun 2002 tentang partai politik

BAB  
13

## HUKUM DAN MASYARAKAT

---

**Ince Aprianti S.H.,M.H**  
**Institut Parahikma Indonesia**

### **A. ABSTRAK**

Negara RI merupakan Negara yang berlandaskan hukum dan di dasari oleh UUD 1945 dan bertujuan untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia dan segenap tumpah darah negeri ini dan juga menjaga kebebasan setiap warga dalam memilih agama sesuai keinginan masing-masing. Segala tujuan Negara ini dapat dicapai dengan merancang tujuan kehidupan bernegara dan bangsa yang makmur, damai, serta adil dan aman. Ada banyak hal yang meliputi dasar ini, yakni tata kelola dalam hukum dan menjaga keamanan jalinan hukum yang seirama, dan sepadan antara golongan masyarakat. Bagian ini akan mengupas tentang cara dan landasan terciptanya suatu Negara dan cara suatu negeri dalam menjaga hak setiap warganya dalam memilih agama.

### **B. PENDAHULUAN**

Kata “Negara” diterjemahkan dari bahasa asing dengan beberapa makna sebagai berikut: dari bahasa Belanda: (a) *Staat* yang berarti Negara, (b) Bahasa Inggris, *state* (c) dalam bahasa Perancis, *E’tat* yang berarti Negara (Soetomo, 1993). Dalam bahasa Indonesia, istilah ini berasal dari bahasa

Sansakerta, yakni “Nagari”. Di dalam bahasa daerah dan suku-suku di Indonesia, “menerima” yakni wilayah, negeri (Aceh) atau tempat bernaung seorang penguasa atau pangeran (Negara dan negeri di bagian Jawa) dan di Kota (Melayu).

Beberapa definisi yang disimpulkan oleh para ahli mengenai arti Negara ini sendiri, tetapi sampai sekarang belum ada belum ditemukan titik temu dan satu yang tepat, hingga Prof. Mr. M Nasroen juga menjelaskan terkait hal ini tentang Negara yang sebenarnya sudah pasti hanya ada satu yang akurat. Kesimpulan yang dapat ditarik hanyalah satu. Untuk menegaskan semuanya, pertanyaan yang muncul Cuma satu, yakni apa sebenarnya Negara itu dan definisi yang paling tepat hanyalah satu. Dalam kenyataan sehari-hari, terdapat berbagai definisi yang berbeda-beda tentang makna Negara itu sendiri (Nasroen, 1986). Dapat ditarik kesimpulan dari definisi yang dipaparkan oleh ahli tersebut bahwa bagian-Bagian dari suatu Negara atau landasan dari Negara dapat diambil dari Pasal 1 Montevideo (Pan American) *Convention on Right and duties of states of 1993* dapat disimpulkan sebagai berikut: 1. Terdapat penduduk, 2. Posisi geografis, 3. Kedaulatan dalam Pemerintahan.

Berikutnya, menurut M. Tahir Azhari, ia mengartikan bahwa Negara yakni suatu perkumpulan atau grup yang didirikan bukan oleh hanya atas landasan ikatan perjanjian dalam masyarakat (*Social Contract*), namun juga tentang hal dasar yang bisa dilakukan oleh suatu individu yang diutus ke dunia sebagai ciptaan tuhan YME yang memikul segala haknya sebagai perintah dari sang penciptanya (Azhari, 2004).

Dapat ditarik kesimpulan dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh ahli mengenai Negara, penulis menyimpulkan bahwa Negara yaitu suatu komunitas yang memiliki kekuasaan yang mempunyai letak geografis tertentu, seluruh individu yang diperintah oleh penguasa, dan kedaulatan yang terikat dan disetujui oleh Negara lain. Akan tetapi, dalam konsep hukum, Negara diartikan sebagai suatu kejadian hukum yang membentuk badan hukum, Negara adalah suatu bentuk dari pengaturan hukum nasional yang terbentuk ke dalam suatu kumpulan. Inilah yang membedakan negara dengan elemen hukum yang lainnya. Disisi lain, menurut tatanan sosiologis, negara yakni sebuah kenyataan bermasyarakat yang melebur ke dalam satu perkumpulan. (Zoelva, 2011).

Dalam Bahasa Inggris (*Society*), merupakan asal dari bahasa latin, yaitu *Socius* yang berarti kawan. Masyarakat yang berarti dalam bahasa Arab, yakni *Syarakah* yang berarti keikutsertaan dalam konteks partisipan. Semua individu dalam komunitas ini adalah manusia yang hidup saling berkaitan satu sama lain, dan bekerja sama yang dapat diartikan sebagai suatu konteks dalam jalinan hubungan dan dalam situasi tertentu dapat tercipta keharmonisan jika setiap individu menjalin hubungan secara lebih lanjut. Definisi masyarakat menurut beberapa ahli, yakni sebagai berikut:

1. Selo Soemardjan dan Soelaiman Soermardi mengartikan bahwa masyarakat yaitu segenap individu yang hidup bersamaan dan menciptakan keberagaman (Gunawan, 2000).
2. Mac Iver dan Page menjelaskan tentang makna masyarakat adalah suatu jaringan dalam hubungan social dan senantiasa berubah.
3. Koentjaraningrat mengartikan masyarakat sebagai satu himpunan makhluk sosial yang dibatasi oleh satu jaringan dalam konteks adat-istiadat yang telah ditentukan.

Aristoteles menjelaskan tiap individu yang hidup bersamaan dalam satu jaringan mereka dapat menjalin keharmonisan dan bekerja sama untuk memenuhi setiap kebutuhan mendasar dan demi mencapai makna dalam menjalani kehidupan. Masyarakat, dalam ruang lingkup tatanan masyarakat, atau disebut *community* dalam Bahasa Inggris ialah suatu kelompok. Secara etimologi, *community* berasal dari suatu jaringan yang berasal pada *comunete* atau *comman*.

*Community* memiliki dua arti, yakni:

1. Sebagai komunitas sosial yang ada di tempat tertentu mempunyai dasar budaya dan nasal-usul yang sama,
2. Sebagai sarana terkecil bangkitnya suatu kota kecil (*town*), serta diatas kota kecil terdapat kota besar (*city*).

Berikut ini beberapa elemen/poin utama dari suatu komunitas/masyarakat:

1. Terdiri sekurang-kurangnya dua orang,
2. Setiap individu sadar akan makna dari komunitas itu sendiri,



3. Menjalin kerja sama dalam waktu yang cukup panjang dan menciptakan insan baru yang saling bertukar pikiran serta membuat batasan-batasan jalinan antar individu dalam kelompok,
4. Merupakan jaringan dalam hidup bekerja sama dan menciptakan kebiasaan turun-temurun serta hubungan satu dengan yang lainnya sebagai anggota dalam komunitas.

Dalam konteks sosiologi, masyarakat tidak diartikan sebagai kumpulan individu saja, namun masyarakat diartikan sebagai arus kehidupan yang berjalan karena terdapat proses di dalamnya. Masyarakat diartikan sebagai satu jaringan yang ada karena jalinan setiap individu di dalamnya. Disisi lain, dapat dikatakan bahwa masyarakat yaitu suatu jaringan yang tercipta dari perjalanan hidup secara kontinu, yang biasanya disebut dengan jaringan dalam komunitas.

Dari beberapa uraian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa masyarakat adalah satu kelompok individu yang tinggal di satu tempat dan saling berkomunikasi satu sama lain dan akhirnya menciptakan suatu batasan (adat dan norma), bisa secara tulisan maupun lisan, serta membentuk satu kebiasaan yang turun-temurun dilakukan.

Dari pendahuluan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis menyusun rumusan masalah tentang cara dan proses teori terciptanya suatu Negara dan bagaimana Negara tersebut menjaga hak masyarakat dalam memilih agama.

Terbentuknya Negara melewati berbagai proses, dan melibatkan sejarah berbagai tokoh penting, budaya serta politik.

### **C. LANDASAN KETUHANAN**

Teori ini lahir dan diikuti oleh mayoritas ilmuan politik dalam masa pemerintahan abad ke 18 M, dengan pelopornya yaitu Thomas Aquinas (1225-1274). Semua hak yang dimiliki oleh penguasa dalam suatu Negara dan terbentuknya suatu Negara karena hak-hak yang diberikan oleh sang pencipta. Dalam pengaplikasiannya, setiap aturan dalam Negara senantiasa dilandasi oleh nama Tuhan dan rakyat senantiasa mematuhi apa yang menjadi keinginan pimpinannya, sebab dianggap sebagai utusan tangan dari Tuhan. Landasan dari teori ini pertama kali dicetuskan di Gereja-gereja

di Eropa, sedangkan dalam penerapannya, seringkali ditemukan di Jepang, sebab penduduk disana beranggapan seorang kaisar sebagai anak Tuhan (Dewa Matahari/Ameterasu), (Satriawan & Khoirah 2019).

Pada awal kemunculan Islam hingga kewajiban ibadah di Mekkah, Nabi Muhammad SAW selalu menunggu wahyu dan petunjuk dari Allah melalui malaikat Jibril untuk mengatasi setiap masalah yang berkaitan dengan masyarakat. Ciri ini juga disebut sebagai ciri Negara ketuhanan, sebab kebijakan yang diambil oleh pemimpinnya diatur oleh tuhan, akhirnya setelah Nabi Muhammad SAW wafat, berakhir juga penyampaian wahyu semacam ini dan dilanjutkan oleh tugas dan ikhtiar dari para sahabat dan Khulafatur Rosyidin dalam merumuskan dan menyelesaikan segala problem ummat yang tidak ada dalam kitab suci Al-Quran dan Hadist Nabi (Satriawan & Khoirah, 2019). Kejadian ini menimbulkan banyak ajaran yang beredar dan diteruskan dalam Islam. Munculnya ajaran ini dikarenakan beberapa sebab, yaitu terdapat perbedaan dalam definisi dari para sahabat Nabi dalam memecahkan setiap masalah dimana konflik yang timbul belum ada saat Nabi masih hidup. Kedua yaitu adanya fitnah besar yang timbul saat meninggalnya Khalifah pengganti Nabi. Yaitu Usman Bin Affan R.a yang dilanjut dengan meninggalnya Khalifah berikutnya (Ali bin Abi Thalib). Kejadian ini akhirnya menciptakan dua tipe aliran yakni Qodriyah dan aliran Jabariah, (Satriawan & Khoirah 2019).

#### **D. TEORI METAFISTIS (IDEALISTIS)**

Landasan dari teori ini banyak dipengaruhi oleh beberapa ahli filsafat, dengan ahli yang teratas, yaitu Immanuel Kant. Dijelaskan oleh Kant, bahwa Negara tercipta sebab sebuah keniscayaan. Ketika populasi manusia bertambah dan semakin mengabaikan aturan yang ada, maka akan terjadi pertikaian yang dapat menimbulkan kematian. Demi meredam amarah masing-masing, maka hukum harus ditegakkan dan terjalin dengan baik satu sama lain. Akhirnya, perjanjian menjadi kompleks dan bermakna besar sehingga terciptalah sebuah negara.

## **E. TEORI ALAMIAH**

Teori ini dicetuskan oleh Aristoteles, negara terdiri dari elemen kodrat manusia sebagai zoon politikon, yakni manusia berlandaskan politik dan terbaaur dalam suatu kelompok. Manusia membutuhkan suatu kelompok yang bisa menangkal dan mengatasi segala keinginan dan apa yang dibutuhkan. Segala pembentukan inilah yang akhirnya dinamakan sebagai suatu Negara. Terbentuknya komunitas ini harus dengan tatanan yang beradil dan rasional.

## **F. TEORI PENAKLUKAN**

Teori ini ditemukan oleh ahli politik, yakni Ludwig Gumplowitz, Gustav Ratzenhover Georg simmel dan lester Frank Ward. Landasan ini memiliki hubungan penting dengan teori “teori melahirkan hak>bahwa golongan atau grup yang memiliki power akan mengalahkan pihak yang menjadi lawan kemudian membuat Negara sendiri.

## **G. TEORI MODERN**

Teori ini dapat menjabarkan mengenai awal terjadinya Negara yakni hal modern. Kraneburg mendeskripsikan tentang terciptanya Negara sebab ada satu bangsa. Maka suatu bangsa menjadi kekuatan untuk terciptanya Negara. Pendapat ini diperkuat dengan ketidakmungkinan adanya suatu Negara apabila tidak ada komunitas yang dinamakan bangsa. Pendapat ini dibantah oleh Logemann, yang percaya bahwa Negara dengan segala power didalamnya, lalu menciptakan sebuah kelompok, lalu perkumpulan ini tercipta sebab satu kelompok terjalin (Muhtada & Diniyanto, 2018).

## **H. TEORI HUKUM MURNI**

Dalam teori ini, digambarkan bahwa keutuhan Negara sangat berhubungan erat dengan hukum. Teori ini meyakini bahwa hukum adalah hal terpenting. Dijelaskan bahwa Negara adalah aturan hukum yang jelas. Risiko yang ditimbulkan yakni negara mengemban untuk menjaga keutuhan hukum (Legal Order).

Teori ini menjelaskan bahwa pada dasarnya Negara ada saat memiliki landasan hukum dan norma yang dapat menertibkan secara menyeluruh semua anggota dan kelompok sosial. Couwenberg menjelaskan tentang

dasar sebuah Negara adalah relasi antara kaitan politis dan yuridis. Kedua interaksi ini akan berpengaruh pada jaringan hukum. Perjalanan politik bisa menentukan proses hukum dan juga politik seperti pendapat Padmo Wahyono, terbentuknya Negara sebagai buah dari janji kelompok komunitas dan warga masyarakat sebagai sasaran dari hukum. Landasan suatu negara mengenai teori ini sebenarnya dilihat dari hukum tertinggi dan berlaku saat itu, yakni secara konstitusional.

Hal-hal yang mencakup dalam suatu Negara bisa menjawab hakikat dari Negara itu. Oleh karenanya, Negara mempunyai hakikat yang murni jika sudah memiliki atau menciptakan konstitusi.

Dari sudut pandang teori ini, setiap individu perlu paham bahwa aturan yang berlaku pada suatu Negara harus ditaati., sebab dari sinilah asal sebuah Negara bisa dikenal (Muhtada & Diniyanto, 2018).

## I. TEORI PERJANJIAN MASYARAKAT

Thomas Hobbes menjelaskan tentang teori ini kemudian diikuti oleh John Locke dan JJ Rosseau. Dijelaskan bahwa Negara ada sebab persetujuan antara seluruh komunitas, lalu mereka semua hak ditumpahkan kepada Negara untuk diatur secara lebih lanjut, John Locke. Melanjutkan bahwa mayoritas anggota komunitas akan menjadi anggota dari Negara yang dibuat. Menurut John, negara tidak Negara tidak berkuasa secara keseluruhan, hal ini berbanding terbalik dengan pernyataan Hobbes, sebab pada nyatanya terdapat bagian privasi dari tiap orang dan tidak bisa diberikan kepada Negara, yakni *life, liberty, estate* (Djokosutono, 1982). Dalam buku *Du Contract Social* (1762 oleh Jean Jacques Rosseau terdapat fondasi sebuah Negara, yaitu dengan paham daulat suatu rakyat, dan kesepakatan dalam pembentukan Negara. Namun rakyat tidak serta-merta memberi hak yang dimiliki untuk diambil alih oleh pemimpin, sebab pemimpin hanyalah contoh bagi para anggotanya dan wakilnya. Apabila perjalanan aturan tidak sejalan dengan norma yang ada, maka rakyat berhak menggantinya. Teori ini kemudian menciptakan paham rakyat yang berdaulat, (Satriawan & Khoirah 2019). Namun, sebelum John Locke dan rekannya menjabarkan teori serupa, terdapat satu pemuka Islam yang ada di Zaman Jazirah Arab di abad XI yaitu Imam Al-Mawardi yang telah mengemukakan bentuk hubungan antara Ahl al-Aqdi Wa al-Halli (yang

berhak melepas atau mengikat), yaitu para ulama, tokoh masyarakat dan pemuka agama. Di antara hubungan ke semuanya, timbul kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar saling untung satu sama lain. Secara teori Negara merupakan kumpulan individu yang di satukan karena memiliki hak yang tata secara sah dan lebih utama dari satu kelompok dan individu yang menjadi bagian dari kelompok itu, terdapat juga pendapat yang menjelaskan secara menyeluruh dan dipimpin oleh sejumlah pemuka dan berhasil menjalankan peraturan kepada anggota untuk taat terhadap norma yang ada. Disisi lain, bangsa merupakan kelompok individu yang memiliki kesamaan keinginan dan berada pada misi yang sama dalam membangun hal itu demi mencapainya sejalan dengan UUD yang berlaku dan aturan agama yang dimiliki setiap individu dalam satu lokasi (Dahlan, 2014).

Suatu Negara, yang memiliki paham agama, memegang kebebasan, dan menjaga hak rakyat biasanya tidak memaksakan satu agama resmi untuk diyakini. Semua hubungan Negara, hukum dan agama diciptakan dengan pembentukan Kementerian Agama dan Tatahan Pemerintahan yang utuh, upaya lain dalam terlibatnya pemerintah dalam agama, yaitu adanya pengakuan untuk beberapa agama yang dipilih rakyat dalam satu wilayah (Dahlan, 2014). Hal sejalan juga dikemukakan oleh Budiono (2012) bahwa seorang pemimpin yang berdaulat tidak akan memaksakan kehendak rakyatnya untuk menganut agama tertentu. Disisi lain, pemerintah NKRI pun membebaskan rakyatnya dalam menjalankan ibadah dan ajaran agama masing-masing. Hal ini mendapatkan perlindungan, terbukti dengan bunyi Pasal 29 UUD 1945, yakni:

- a. Negara berlandaskan ketuhanan yang Maha Esa,
- b. Negara menjaga kemerdekaan semua rakyat untuk memilih agama yang diyakini untuk beribadah dan menjalankan kepercayaanya tersebut.

M. Tahir Azhari menjelaskan tentang hubungan agama dan Negara dan hukum dalam pandangan Dinul Islami agama, memiliki kaitan yang sulit untuk dipisahkan, agama merupakan kunci dari suatu Negara dan hukum yang menjalankan kehidupan Negara dan sumber hukum dalam aturan UU yang ada dan terikat dalam kehidupan masyarakat. Lebih lanjut, di

Indonesia, Islam merupakan agama mayoritas dan sesuai dengan teori kepentingan yang ada, (*Public Interest Theory*) dalam hukum tata Negara, hal kompleks yang menjadi tugas Negara yaitu menjaga privasi rakyatnya dalam beragama dan hukum Islam pun berlaku dengan Kafah (sempurna) utamanya di Negara RI. (Azhari 2004).

Dari segala paham tersebut diatas, muncullah 3 teori, yaitu Paradigma Integralistik, yaitu pandangan antara hubungan antara agama dan Negara yang bersatu. Wilayah atau agama mencakup politik dalam Negara yang merupakan sumber tatanan politik sekaligus agama. Oleh sebab itu, menurut pandangan ini pemimpin Negara adalah penguasa agama dan politik, dan setiap putusan berdasarkan atas takdir Ilahi. Seluruh umat meyakini bahwa semua jalan dan takdir ada ditangan-Nya (Wahid dan Rumadi 2001). Berikutnya teori teokrasi menyebutkan bahwa urusan Negara erat kaitannya dengan keagamaan, Negara berlandaskan atas keyakinan yang dianut kepercayaan tertentu. Negara selalu menjaga dan memelihara kebebasan rakyat demi menjalankan ajaran agama masing-masing dan diatur oleh syariat, konsep ini Diterapkan dalam tata cara posisi kesucian contohnya di Vatikan dan Iran.

## **J. RANGKUMAN MATERI**

Menurut M. Tahir Azhari, beliau mengartikan bahwa Negara ialah suatu perkumpulan yang didirikan bukan oleh hanya atas landasan ikatan perjanjian dalam masyarakat (*Social Contract*). Aristoteles menjelaskan tiap individu yang hidup bersamaan dalam satu komunitas mereka dapat menjalin keharmonisan dan bekerja sama untuk memenuhi setiap kebutuhan mendasar dan demi mencapai makna dalam menjalani kehidupan.

Sehingga dalam penulisan ini, penulis dapat menarik kesimpulan dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh ahli mengenai Negara, yaitu penulis menyimpulkan bahwa Negara merupakan komunitas yang memiliki kekuasaan yang mempunyai letak geografis tertentu, seluruh individu yang diperintah oleh penguasa, dan kedaulatan yang terikat dan disetujui oleh Negara lain. Akan tetapi, dalam konsep hukum, Negara diartikan sebagai suatu kejadian hukum yang membentuk badan hukum, Negara adalah suatu bentuk dari pengaturan hukum nasional yang terbentuk ke dalam

suatu kumpulan. Inilah yang membedakan negara dengan elemen hukum yang lainnya.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Sebutkan unsur-unsur terbentuknya suatu negara?
2. Bagaimana definisi tentang negara menurut beberapa tokoh?
3. Jelaskan secara singkat bagaimana terbentuknya suatu negara dalam Teori Ketuhanan?
4. Teori pembentukan negara apa yang cocok pada Indonesia?
5. Apa saja hubungan yang tercipta antara agama dan negara?

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, Tahir, 2004, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta
- Djokosutono, 1982, *Ilmu Negara*, Ghalia, Jakarta
- Gunawan Ari, 2000, *Sosiologi Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Muhtada Dani, Diniyanto Ayon, 2018, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, BPFH Unnes, Semarang
- Nasroen M, 1986, *Asal Mula Negara*, Antara Baru, Jakarta
- Satriawan Iwan, Khoirah Siti, 2019, *Ilmu Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok
- Soetomo, 1993, *Ilmu Negara*, Usaha Nasional, Surabaya
- Wahid Marsuki, Rumadi, 2001, *Fiqh Maszhab Negara*, LKiS, Yogyakarta
- Zoelva Hamdan, 2011, *Pemakzuzlan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta

### Jurnal

- Dahlan Mohammad, 2014, *Hubungan Agama dan Negara di Indonesia*, Analisis Jurnal Studi Keislaman





BAB  
14

## NEGARA DAN AGAMA

---

**Carolina Tuhumury**

**Fakultas Hukum Universitas Pattimura**

### **A. PENGERTIAN DAN ISTILAH NEGARA**

Secara teoritis, negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang memaksa secara sah, lebih unggul daripada kelompok atau individu yang merupakan bagian dari masyarakat tersebut. Ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa negara adalah daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat atau yang berhasil mewajibkan warganya untuk taat melalui control kekuasaan. Sementara itu, bangsa adalah suatu kelompok yang memiliki kesamaan kehendak, berada dalam satu wilayah, dan ada kehendak untuk membentuk pemerintahan. Oleh sebab itu, negara bangsa dapat dipahami sebagai suatu kelompok warga negara yang memiliki kesamaan cita –cita untuk membangun suatu system pemerintahan dengan mentaati peraturan perundang-undangan yang diberlakukan, termasuk di dalamnya membangun hubungan antara negara dengan agama yang dianut oleh warganya dalam suatu wilayah.

Istilah negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: *state* (Inggris), *staat* (Belanda dan Jerman), atau *etat* (Perancis).

Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Unsur-unsur yang dimiliki oleh suatu negara berdaulat yaitu ada masyarakat (rakyat), wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini perlu ditunjang dengan unsur lainnya seperti adanya konstitusi dan pengakuan dunia internasional yang oleh Mahfud M.D. disebut dengan unsur deklaratif.

- Adanya masyarakat dalam pengertian keberadaan suatu negara adalah sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh persamaan dan bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu. C.S.T. Kansil mengatakan tidak bias dibayangkan jika ada suatu negara tanpa rakyat. Hal ini mengingat rakyat atau warga negara adalah substratum personel dari negara.
- Adanya wilayah adalah unsur negara yang harus terpenuhi karena tidak mungkin ada negara tanpa batas-batas teritorial yang jelas. Secara umum, wilayah dalam sebuah negara biasanya mencakup daratan, perairan(samudra, laut, dan sungai), dan udara. Dalam konsep negara modern masing-masing batas wilayah tersebut diatur dalam perjanjian dan perundang-undangan internasional.
- Adanya pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas memimpin organisasi negara untuk mencapai tujuan bersama didirikannya sebuah negara. Pemerintah, melalui aparat dan alat-alat negara, yang menetapkan hukum, melaksanakan ketertiban dan keamanan, mengadakan perdamaian dan lainnya dalam rangka mewujudkan kepentingan warga negaranya yang beragam. Ketiga unsur ini dilengkapi dengan unsur pengakuan negara lainnya.
- Unsur pengakuan oleh negara lain hanya bersifat menerangkan tentang adanya negara. Hal ini hanya bersifat deklaratif, bukan konstitutif, sehingga tidak bersifat mutlak. Ada dua macam pengakuan suatu negara, yakni pengakuan *de facto* dan pengakuan *de jure*.

- Pengakuan de facto ialah pengakuan atas fakta adanya negara. Pengakuan ini didasarkan adanya fakta bahwa suatu masyarakat politik telah memenuhi tiga unsur utama negara (wilayah, rakyat, dan pemerintah yang berdaulat).
- Pengakuan de jure merupakan pengakuan akan sahnya suatu negara atas dasar pertimbangan yuridis menurut hukum. M. Solli lubis mengemukakan, dengan memperoleh pengakuan de jure, maka suatu negara mendapat hak-haknya di samping kewajiban sebagai anggota keluarga bangsa sedunia. Hak dan kewajiban dimaksud adalah hak dan kewajiban untuk bertindak dan diberlakukan sebagai suatu negara yang berdaulat penuh di antara negara-negara lain.

## B. BENTUK-BENTUK NEGARA

Negara memiliki bentuk yang berbeda-beda. Secara umum, dalam konsep teori modern, negara terbagi ke dalam dua bentuk: negara kesatuan (*unitarianisme*) dan negara serikat (*federasi*). Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi ke dalam dua macam system pemerintahan: sentral dan otonomi.

Di samping dua bentuk ini, dari sisi pelaksana dan mekanisme pemilihannya, bentuk negara dapat digolongkan ke dalam tiga kelompok:

1. Monarki,
2. Oligarki, dan
3. Demokrasi.

Pemerintahan monarki adalah model pemerintahan yang dikepalai oleh raja atau ratu. Dalam praktiknya, monarki memiliki dua jenis: monarki absolut dan monarki konstitusional. Monarki *absolute* adalah model pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan satu orang raja atau ratu.

Termasuk dalam kategori ini adalah Arab Saudi. Adapun, monarki konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaan kepala pemerintahannya (perdana menteri) dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi negara. Praktik monarki konstitusional ini adalah yang paling

banyak dipraktikkan di beberapa negara, seperti, Malaysia, Thailand, Jepang, dan Inggris. Dalam model monarki konstitusional ini, kedudukan raja hanya sebatas simbol negara.

- Model pemerintah anoligarki adalah pemerintahan yang dijalankan oleh beberapa orang yang berkuasa dari golongan atau kelompok tertentu.
- Pemerintahan model demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang bersandar pada kedaulatan rakyat atau mendasarkan kekuasaannya pada pilihan dan kehendak rakyat melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu).

### C. TEORI-TEORI TERBENTUKNYA NEGARA.

Ada beberapa teori yang melatar belakangi terbentuknya negara.

1. **Teori Kontrak Sosial (*Social Contract*)** Atau lebih dikenal dengan Teori perjanjian masyarakat. Teori kontrak social menganggap perjanjian sebagai dasar negara dan masyarakat. Teori ini mengasumsikan adanya keadaan alamiah yang terjadi sebelum manusia mengenal negara. Keadaan alamiah itu merupakan keadaan dimana manusia masih bebas, belum mengenal hukum dan masih memiliki hak asasi yang ada pada dirinya. Akan tetapi karena akibat perkembangan kehidupan yang menghasilkan kompleksitas kebutuhan maka manusia membutuhkan sebuah kehidupan bersama. Dimana dibentuk berdasarkan perjanjian bersama untuk menyerahkan kedaulatan kepada sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur kehidupan bersama tersebut.

Berikut adalah tokoh-tokoh yang memelopori teori ini yaitu :

- a) Hugo de Groot (Grotius)  
Negara merupakan ikatan manusia yang insaf akan arti dan panggilan kodrat. Negara berasal dari suatu perjanjian yang disebut “pactum” dengan tujuan untuk mengadakan ketertiban dan menghilangkan kemelaratan. Grotius merupakan orang yang pertama kali memakai hukum kodrat yang berasal dari rasio terhadap hal-hal kenegaraan. Dan ia menganggap bahwa perjanjian masyarakat sebagai suatu kenyataan sejarah yang sungguh-sungguh pernah terjadi.

- b) Thomas Hobbes Menurut Hobbes kehidupan manusia terpisah dalam dua zaman, yaitu keadaan sebelum adanya negara atau keadaan alamiah (*stats natural, state of nature*) dan keadaan setelah adanya negara. Pada keadaan sebelum adanya negara, suasana alam bebas dalam status naturalis merupakan keadaan penuh kekacauan, tanpa hukum, tanpa pemerintah, tanpa ikatan sosial, dan kehidupan manusia tak ubahnya seperti binatang buas di hutan belantara (*Homo homini lupus*) sehingga menyebabkan terjadinya perkelahian atau perang semua lawan semua (*Bellum omnium contra omnes atau The war of all against all*). Keadaan tersebut diakibatkan adanya pelaksanaan natural rights, (yaitu hak dan kekuasaan yang dimiliki setiap manusia untuk berbuat apa saja untuk mempertahankan kehidupannya) yang tanpa batas.

Dalam keadaan penuh kekacauan, lahirlah natural law dari rasio manusia untuk mengakhiri pelaksanaan *natural rights* secara liar dengan jalan mengadakan perjanjian. Menurut Thomas Hobbes, perjanjian masyarakat hanya ada satu yaitu "*Pactum Subjectionis*", dalam perjanjian ini terjadi penyerahan *natural rights* (hak kodrat) kepada suatu badan yang dibentuk (yaitu *body* politik) yang akan membimbing manusia untuk mencapai kebahagiaan umum yang disebut dengan Negara.

- c) John Locke

Melalui bukunya yang berjudul "*Two treaties on civil Government*", ia menyatakan keadaan alamiah atau suasana alam bebas bukan merupakan keadaan penuh kekacauan karena sudah ada hukum kodrat yang bersumber pada rasio manusia yang mengajarkan bahwa setiap orang tidak boleh merugikan kepentingan orang lain. Untuk menghindari anarki maka manusia mengadakan perjanjian membentuk negara dengan tujuan menjamin suasana hukum individu secara alam. Perjanjian masyarakat ada 2 yaitu :

- 1) *Pactum Unionis* : Perjanjian antar individu yang melahirkan negara.
- 2) *Pactum Subjectionis* : Perjanjian antara individu dengan penguasa yang diangkat dalam *pactum unionis*, yang isinya penyerahan hak hak alamiah. Dalam *pactum sujectionis* tidak semua yang dimiliki manusia diserahkan kepada penguasa tetapi ada beberapa hak

pokok (asasi) yang meliputi hak hidup, hak kemerdekaan, hak milik yang tetap melekat pada diri manusia dan hak tersebut tidak dapat diserahkan kepada siapapun termasuk penguasa. Dan hak-hak tersebut harus dilindungi dan dijamin oleh pemerintah dalam konstitusi (UUD). Melalui teorinya John Locke dianggap sebagai peletak dasar teori hak asasi manusia. Atau dikenal dengan sebutan Bapak Hak asasi manusia.

d) Jean Jacques Rousseau

Dalam bukunya yang berjudul *“Du Contract Social”*, Rousseau menyatakan menurut kodratnya manusia sejak lahir sama dan merdeka, tetapi agar kepentingannya terjamin maka tiap-tiap orang dengan sukarela menyerahkan hak dan kekuasaannya itu kepada organisasi (disebut negara) yang dibentuk bersama-sama dengan orang lain. Kepada negara tersebut diserahkan kemerdekaan alamiah dan di bawah organisasi negara, manusia mendapatkan kembali haknya dalam bentuk hak warga negara (*civil rights*). Negara yang dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat harus dapat menjamin kebebasan dan persamaan serta menyelenggarakan ketertiban masyarakat. Yang berdaulat dalam negara adalah rakyat, sedangkan pemerintah hanya merupakan wakilnya saja, sehingga apabila pemerintah tidak dapat melaksanakan urusannya sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat dapat mengganti pemerintah tersebut dengan pemerintah yang baru karena pemerintah yang berdaulat dibentuk berdasarkan kehendak rakyat. Melalui teorinya tersebut, J.J. Rousseau menghendaki bentuk negara yang berkedaulatan rakyat (negara demokrasi). Itulah sebabnya ia dianggap sebagai Bapak kedaulatan rakyat (demokrasi).

## 2. Teori Ke Tuhanan (Theokratis)

Dasar pemikiran teori ini adalah suatu kepercayaan bahwa segala sesuatu yang ada atau terjadi di alam semesta ini adalah semuanya kehendak Tuhan, demikian pula negara terjadi karena kehendak Tuhan.

Penganut teori theokrasi modern antara lain:

- 1) Frederich Julius Stahl Dalam bukunya yang berjudul *“Die Philosophie des recht”*, ia menyatakan bahwa negara secara berangsur-angsur

tumbuh melalui proses evolusi : Keluarga -Bangsa -Negara. Negara bukan tumbuh disebabkan berkumpulnya kekuatan dari luar, melainkan disebabkan perkembangan dari dalam. Ia tidak tumbuh disebabkan kekuatan manusia, melainkan disebabkan kehendak Tuhan.

- 2) Santo Agustinus, Kedudukan gereja yang dipimpin Sri Paus lebih tinggi dari kedudukan Negara yang di pimpin oleh raja, karena paus merupakan wakil dari Tuhan. Agustinus membagi ada dua macam Negara yaitu :
  - a) Civitate Dei (Kerajaan Tuhan).
  - b) Civitate Diabolis/Terrana (Kerajaan Setan) yang ada di dunia fana.
  
3. Thomas Aquinas, Negara merupakan lembaga alamiah yang lahir karena kebutuhan social manusia, sebagai lembaga yang bertujuan menjamin ketertiban dan kehidupan masyarakat serta penyelenggara kepentingan umum, negara merupakan penjelmaan yang tidak sempurna. Kedudukan raja dan Sri Paus sama tinggi, keduanya merupakan wakil Tuhan yang masing-masing mempunyai tugas berlainan yaitu raja mempunyai tugas dibidang keduniawian yaitu mengusahakan agar rakyatnya hidup bahagia dan sejahtera di dalam negara, sedangkan Paus mempunyai tugas dibidang kerohanian yaitu membimbing rakyatnya agar kekelaman dan bahagia.

#### **D. PENGERTIAN DAN ISTILAH AGAMA**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agama adalah sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Mahakuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta lingkungannya. Maksudnya dengan memiliki agama, seseorang mengikat dirinya kepada Tuhan.

Secara etimologi agama terdiri dari dua kata yaitu "a" yang artinya "tidak" dan "gama" yang artinya kacau,. Selain itu kata "agama" berasal dari bahasa sansakerta yang terdiri dari kata "a" dan dari akar kata "gam" yang berarti "Cara Hidup". Dapat disimpulkan pengertian agama secara etimologi adalah cara hidup yang tidak kacau, artinya kehidupan orang yang beragama adalah suatu kehidupan yang tertib ,teratur, indah dan bersahaja.



Kata lain untuk menyatakan konsep ini adalah religi yang berasal dari bahasa latin *religio* dan berakar pada kata kerja *religare* yang berarti "mengikat kembali". Maksudnya dengan berreligi, seseorang mengikat dirinya kepada Tuhan.

Tidak ada kata yang setara dan tepat dari "agama" dalam bahasa Ibrani, dan yudaisme tidak membedakan secara jelas antara identitas keagamaan nasional, ras, atau etnis. Salah satu konsep pusat adalah "halaka", kadang-kadang diterjemahkan sebagai "hukum" yang memandu praktik keagamaan dan keyakinan dan banyak aspek kehidupan sehari-hari.

Di Indonesia, istilah agama digunakan untuk menyebut enam agama yang diakui resmi oleh negara, seperti yaitu Kristen Protestan, Kristen khatotik, Islam, Hindu, Budha dan Kongfutsu Sedangkan semua system keyakinan yang tidak atau belum diakui secara resmi disebut "religi".

Agama sebagai seperangkat aturan dan peraturan yang mengatur hubungan manusia dengan dunia gaib, khususnya dengan Tuhannya, mengatur hubungan manusia dengan manusia lainnya, dan mengatur hubungan manusia dengan lingkungannya.

Secara khusus, agama didefinisikan sebagai suatu system keyakinan yang dianut dan tindakan-tindakan yang diwujudkan oleh suatu kelompok atau masyarakat dalam menginterpretasi dan member tanggapan terhadap apa yang dirasakan dan diyakini sebagai yang gaib dan suci. Bagi para penganutnya, agama berisikan ajaran-ajaran mengenai kebenaran tertinggi dan mutlak tentang eksistensi manusia dan petunjuk-petunjuk untuk hidup selamat di dunia dan di akhirat. Karena itu pula agama dapat menjadi bagian dan inti dari sistem-sistem nilai yang ada dalam kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan, dan menjadi pendorong serta pengontrol bagi tindakan-tindakan para anggota masyarakat tersebut untuk tetap berjalan sesuai dengan nilai-nilai kebudayaan dan ajaran-ajaran agamanya.

### 1. Unsur-unsur Agama

Menurut Leight, Keller dan Calhoun, agama terdiri dari beberapa unsur pokok:

- Kepercayaan agama, yakni suatu prinsip yang dianggap benar tanpa ada keraguan lagi
- Simbol agama, yakni identitas agama yang dianut umatnya.

- Praktik keagamaan, yakni hubungan vertical antara manusia dan Tuhan-Nya, dan hubungan horizontal atau hubungan antar umat beragama sesuai dengan ajaran agama
- Pengalaman keagamaan, yakni berbagai bentuk pengalaman keagamaan yang dialami oleh penganut-penganut secara pribadi.
- Umat beragama, yakni penganut masing-masing agama

## **2. Fungsi Agama**

- Sumber pedoman hidup bagi individu maupun kelompok.
- Mengatur tata cara hubungan manusia dengan Tuhan, makhluk hidup dan serta hubungan manusia dengan manusia.
- Merupakan tuntunan tentang prinsip benar atau salah
- Pedoman mengungkapkan rasa kebersamaan
- Pedoman perasaan keyakinan
- Pedoman dalam membentuk nilai-nilai kehidupan
- Pengungkapan estetika (keindahan)
- Pedoman penghiburan
- Memberikan identitas kepada manusia sebagai umat dari suatu agama.

## **E. KEHIDUPAN BERAGAMA DI INDONESIA**

### **1. Zaman sebelum Indonesia merdeka**

Kemajemukan agama di wilayah Indonesia, sebenarnya sudah terjadi sejak zaman dulu, tepatnya sejak zaman Majapahit.

Kerajaan Majapahit terdiri dari banyak suku dan agama.

Kerajaan Majapahit merupakan salah satu kerajaan besar di Indonesia masa lampau. Hal ini dapat diketahui dari peninggalan-peninggalan yang telah diketemukan hingga saat ini, baik yang berupa peninggalan yang bersifat monumental, maupun peninggalan-peninggalan yang berupa naskah atau prasasti. Raja Jayanagara yang mengawali masa kejayaan Majapahit, melegitimasi dirinya sebagai penjelmaan dewa Wisnu. Di dalam beberapa prasasti yang sudah ditemukan, Jayanagara menggunakan simbol (lancana) ikan/mina (matsya). Malaya atau ikan ini merupakan salah satu awatara dewa Wisnu.

Pelegitimasi yang dilakukan oleh Jayanagara ini berhubungan dengan situasi politik pada waktu itu, terutama yang terkait dengan usaha dan keberhasilan Jayanagara di dalam menghalau dan mengembalikan takhta kerajaan, yang sebelumnya dipenuhi dengan serangkaian pemberontakan. Hal yang sama juga dilakukan oleh raja Tribhuwana tungga dewi, yang juga menggunakan nama Wisnu di dalam abhiseka namanya. Raja Hayam wuruk, meskipun tidak menggunakan unsur dewa dalam nama gelarnya, tetapi juga memanfaatkan agama di dalam melegitimasi dirinya.

Usaha Hayam wuruk dalam melegitimasi diri dilakukan dengan cara memberikan penghormatan terhadap para leluhur, dan mengakui serta mengakomodasi seluruh komponen agama yang ada dan berkembang pada masa pemerintahannya. Upacara ritual, seperti upacara Sradha, dan pembangunan serta membangun kembali candi-candi tempat pendarmaan pendahulunya, merupakan bentuk nyata dari raja Hayam wuruk yang memanfaatkan agama sebagai sarana legitimasi.

Mpu Tantular, sebagai pujangga kraton, membuktikan adanya pengakuan dan pengakomodasian berbagai agama yang ada dengan memunculkan semboyan yang dikenal dengan Bhinneka Tunggal Ika, seperti yang tertulis dalam salah satu karyanya yang berjudul Sutasoma. Bentuk integrasi di tingkat kerajaan ini juga ditunjukkan dengan adanya toleransi antar kelompok agama. Di dalam kehidupan bermasyarakat, agama juga memiliki fungsi sebagai pengendali social, agama juga memiliki peran penting dalam bidang politik ekonomi ,agraris maupun dalam kehidupan masyarakat umum, sehingga hubungan antar manusia, manusia dengan lingkungan alam serta manusia dengan Tuhan-nya tidak kacau.

Fungsi agama sebagai sarana pengendali social ini cukup efektif, terbukti dengan tidak adanya gejolak politik maupun gejolak sosial yang muncul pada masa pemerintahan raja Hayam wuruk.

Berdasarkan uraian di atas, tampak bahwa pada masa kejayaan Majapahit, masyarakatnya bersifat agamis, dalam arti segala kegiatan dan kehidupannya diwarnai unsur agama. Pemerintah yang menyadari keanekaragaman agama yang ada dan berkembang pada waktu itu, memanfaatkan secara maksimal fungsi agama, dan mengakui peran agama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pada kenyataannya, agama dapat member sumbangan yang cukup besar dalam menuju puncak

kejayaan, dan kerajaan Majapahit telah membuktikannya. Pertanyaannya apakah kehidupan beragama yang sudah dibina dari saman para leluhur dapat di pertahankan setelah era kemerdekaan?

## 2. Kehidupan beragama di Indonesia setelah kemerdekaan

Kerukunan umat beragama selalu relevan menjawab masalah-masalah kehidupan dan kemanusiaan. Pembinaan terhadap umat beragama harus menyentuh keyakinan Setiap pemeluk umat beragama, bahwa kebenaran agama pada hakikatnya bersifat mutlak, utuh dan sempurna. Keberagamaan sebagai sikap manusia yang relative terbuka, berproses, dan parsial. Untuk membina umat beragama dalam mewujudkan persaudaraan sejati, perlu dikembangkan sebuah kesadaran baru antara lain:

- a. Bahwa semua manusia atau anggota masyarakat adalah sama.
- b. Bahwa semua manusia memiliki asal dan tujuan yang sama
- c. Di antara perubahan yang timbul di antara semua manusia lebih berpeluang untuk menyatukan mereka.
- d. Bahwa manusia hidup di dalam satu dunia yang sama dan manusia perlu mengolahnya sehingga mampu menunjang kehidupan mereka.
- e. Semua agama mengajarkan hakikat tentang manusia yang sama untuk dihayati bersama, misalnya apa artinya manusia, apa tujuan hidupnya, apa arti kebaikan, dosa, malapetaka, kematian dan apa arti tujuan dari arti kehidupan.

Kesadaran baru tersebut harus diaplikasikan oleh penganut umat beragama tidak hanya terbatas pada mereka yang berkualifikasi pendidikan menengah ke atas dan mereka yang berlatar belakang status sosial yang lebih mapan, tetapi juga oleh mereka yang berpendidikan rendah bahkan *uneducated*. Kesadaran akan kesamaan tersebut harus menyatu dalam seluruh strata social masyarakat.

Ada berbagai upaya pembinaan antar umat beragama adalah:

- Meredam konflik yang terjadi
- Mempersatukan keanekaragaman masyarakat dan kondisi bangsa.
- Menjadi komunikator yang bijaksana dalam berbagai upaya pemecahan masalah ke perbedaan dalam beragama.

- Proses sosialisasi harus berangsur dan bertahap sehingga norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa dapat dilakukan secara luas dan berkesinambungan.
- Menginstruksikan dan memperbanyak dialog
- Pembinaan umat beragama sejak masa Orde Baru telah dicanangkan oleh pemerintah dengan memfokuskan pada peningkatan kesadaran dan pemahaman setiap penganut agama-agama yang ada.

Pemerintah Orde Baru telah berupaya menata kehidupan beragama yang pluralistik, pemerintah juga ikut serta dalam urusan agama karena didukung oleh kedua motif yaitu

Pertama, motif historis. Menurut sejarah bangsa Indonesia dari zaman ke zaman urusan hidup keagamaan menjadi tanggung jawab pemerintah.

Kedua, ikut sertanya pemerintah dalam bentuk lembaga kenegaraan dimaksudkan untuk memenuhi keinginan golongan Islam yang merupakan mayoritas. Bahwa pemerintah mempunyai jaminan yang kuat, dengan ikut sertanya pemerintah dalam masalah ini akan terwujud kerukunan, kestabilan nasional yang menjadi sejarah keberhasilan bangsa dan negara. Bukti konkrit peran aktif pemerintah dalam pembinaan umat beragama antara lain pemerintah memprakarsai dialog antara pemuka agama dan penganut agama-agama yang tidak hanya terbatas pada intensitas dialog, tetapi secara preventif dan antisipatif dengan membentuk lembaga-lembaga keagamaan dari masing-masing agama. Tujuannya adalah:

- 1) Turut berusaha menyelesaikan problema-problema sosial yang timbul dalam masyarakat.
- 2) Memberikan hubungan dan pembinaan agama yang terasa amat perlu dalam kehidupan masyarakat modern.
- 3) Memperkokoh kehidupan agama yang telah mulai goyah dalam masyarakat modern, dengan adanya lembaga-lembaga keagamaan.

## **F. HUBUNGAN NEGARA DAN AGAMA**

Dalam praktik kehidupan kenegaraan masa kini, hubungan antara agama dan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, yakni:

1. Sekularistik yaitu pemisahan antara agama dan Negara. Pemisahan agama dan negara tersebut memerlukan proses yang disebut

sekularisasi, yang pengertiannya cukup bervariasi, termasuk pengertian yang sudah ditinjau kembali. Menurut Peter L. Berger berarti “sebuah proses dimana sektor-sektor kehidupan dalam masyarakat dan budaya dilepaskan dari dominasi lembaga-lembaga dan simbol-simbol keagamaan”. Proses sekularisasi yang berimplikasi pada marjinalisasi agama ini bias berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, yang terutama dipengaruhi oleh latar belakang budaya dan sejarah masing-masing masyarakatnya. Negara-negara yang mendasarkan diri pada sekularisme memang telah melakukan pemisahan ini, meski bentuk pemisahan itu bervariasi. Penerapan sekularisme secara ketat terdapat di Perancis dan Amerika Serikat.

2. *Intersectional* yaitu persinggungan antara agama dan negara hubungan persinggungan antara agama dan negara, yang berarti tidak sepenuhnya terintegrasi dan tidak pula sepenuhnya terpisah. Dalam hubungan semacam ini terdapat aspek-aspek keagamaan yang masuk dalam negara dan ada pula aspek-aspek kenegaraan yang masuk dalam atau memerlukan legitimasi agama. Oleh karena itu, seringkali dikatakan bahwa Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler. Negara Indonesia adalah negara yang secara kelembagaan berbentuk sekuler tetapi secara filosofis mengakui eksistensi agama dalam kehidupan bernegara. Bahkan agama sebagai dasar negara secara eksplisit disebutkan dalam pasal 29 ayat 1, yakni “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Berdasarkan sila pertama Pancasila dan pasal 29 inilah sejumlah ahli hukum tata negara, seperti Ismail Suny, mengatakan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui tiga bentuk kedaulatan, yakni kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan Tuhan. Namun hanya dua kedaulatan yang diakui resmi dan diwujudkan dalam bentuk lembaga negara, yakni kedaulatan rakyat dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedaulatan hukum dalam bentuk Mahkamah Konstitusi (MK) Pengakuan akan eksistensi agama dalam kehidupan bernegara diwujudkan terutama dalam bentuk pengakuan resmi lembaga-lembaga keagamaan tertentu dalam negara serta adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam system nasional dan pengambilan kebijakan publik, seperti legislasi hukum-hukum agama

tertentu menjadi hukum nasional. Di samping itu, negara juga mengakui eksistensi partai-partai politik dan organisasi-organisasi massa yang berbasis agama.

3. *Integrated* (penyatuan antara agama dan negara), Hubungan agama dan negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, dua lembaga yang menyatu (*integrated*). Negara merupakan suatu lembaga politik dan sekaligus lembaga negara. Pemerintahan negara diselenggarakan atas dasar kedaulatan Tuhan, karena memang kedaulatan itu berada di tangan Tuhan (teokratis). Konsekuensinya, aturan negara harus dijalankan menurut hukum-hukum Tuhan.

## G. RANGKUMAN MATERI

Pancasila dan UUD 1945 secara eksplisit mengakui eksistensi agama dalam kehidupan bernegara, yang diwujudkan dalam bentuk adopsi lembaga-lembaga keagamaan tertentu dalam negara serta adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam system nasional dan kebijakan public secara umum. Dalam kondisi demikian ini, hubungan antara agama dan negara tetap merupakan hubungan yang bersifat *intersectional*, yang berarti hubungan persinggungan antara agama dan negara, tidak sepenuhnya terintegrasi dan tidak pula sepenuhnya terpisah. Bahkan legitimasi agama tetap diperlukan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan negara. Negara Indonesia adalah negara yang secara kelembagaan berbentuk sekuler tetapi secara filosofis mengakui eksistensi agama dalam kehidupan bernegara. Bahkan agama sebagai dasar negara secara eksplisit disebutkan dalam pasal 29 ayat 1, yakni “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Berdasarkan sila pertama Pancasila dan pasal 29 inilah sejumlah ahli hukum tata negara, sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui tiga bentuk kedaulatan, yakni kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan Tuhan. Namun hanya dua kedaulatan yang diakui resmi dan diwujudkan dalam bentuk lembaga negara, yakni kedaulatan rakyat dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedaulatan hukum dalam bentuk Mahkamah Konstitusi (MK). Pengakuan akan eksistensi agama dalam kehidupan bernegara diwujudkan terutama dalam bentuk pengakuan resmi lembaga-lembaga keagamaan tertentu dalam negara serta adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam

system nasional dan pengambilan kebijakan publik, seperti legislasi hukum-hukum agama tertentu menjadi hukum nasional. Di samping itu, negara juga mengakui eksistensi partai-partai politik dan organisasi-organisasi massa yang berbasis agama.

### **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Secara teoritis apa itu Negara. Jelaskan!
2. Jelaskan apa saja unsur-unsur agama!
3. Jelaskan apa saja fungsi-fungsi dari agama!
4. Jelaskan teori-teori terbentuknya Negara!
5. Dalam praktik kehidupan kenegaraan masa kini, hubungan antara agama dan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk. Klasifikasikanlah bentuk tersebut!



## DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaedillah& Abdul Rozak.2012. Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education),Kencana.Jakarta.
- C.S.T. Kansil. 1989. Sistem Pemerintahan Indonesia. Aksara Baru. Jakarta
- Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya. 2005. Ilmu Negara.Srikandi. Surabaya
- Hadi, Sofyan.2011. Relasi dan Reposisi Agama dan Negara: Tatapan Masa DepanKeberagamaan di Indonesia. JurnalMillah Vol. X, No 2
- Hubungan Agama dan Negara di Indonesia ANALISIS.2014. JurnalStudiKeislaman, Volume 14. Nomor 1
- Hidayat, Komaruddin; dan Ahmad Gaus AF (ed.)2001. Passing Over Melintasi Batas Agama. Gramedia dan Paramadina.
- H. Nihaya M.2008. Kerawanan Kerukunan Antar Umat Beragama:... SOSIO-RELIGIA, Vol. 7 No. 2,
- Mahfud M.D.2001. Dasar dan Struktur Kenegaraan, PT. RinekaCipta. Jakarta
- M. Solly Lubis.1982. Asas-asas Hukum Tata Negara. Alumni, Bandung
- Sejarah berdirinya bangsa Indonesia berakar sejarah dari sejak zaman kebangsaan Sriwijaya, zaman kebangsaan Majapahit dan zaman kebangsaan Indonesia Modern. 2010.Kaelan, Pendidikan Pancasila. PenerbitParadigma. Yogyakarta
- Shihab, Alwi, Islam Inklusif. 2005. Menuju Sikap Terbuka dalam Beragama. Mizan. Bandung
- H. Nihaya M. 2008. Kerawanan Kerukunan Antar Umat Beragama:... SOSIO-RELIGIA, Vol. 7 No. 2,  
[https://www.aifis-digilib.com/uploads/1/3/4/6/13465004/7-2\\_nihaya.pdf](https://www.aifis-digilib.com/uploads/1/3/4/6/13465004/7-2_nihaya.pdf)disadur pada Tanggal 4 Juni 2021.  
[https://www.aifis-digilib.com/uploads/1/3/4/6/13465004/7-2\\_nihaya.pdf](https://www.aifis-digilib.com/uploads/1/3/4/6/13465004/7-2_nihaya.pdf).disadur pada Tanggal 5 juni 2021

## GLOSARIUM

A

**Agresi** : serangan

**Amandemen** : perubahan

---

B

---

C

**Constitution (Inggris)** : konstitusi

**Constitutie (Belanda)** : konstitusi

**Constitutio (Latin)** : konstitusi

**Constituer (Perancis)** : konsitusi

---

D

**Dimensi idealis** : nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang bersifat sistematis dan rasional yakni terdiri dari hakikat nilai-nilai yang terkandung di dalam lima sila; ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan. Dimensi idealis Pancasila yang bersumber pada nilai-nilai filosofis yaitu filsafat Pancasila.

**Dimensi normatif** : nilai yang terdapat didalam Pancasila tentunya perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma. Seperti yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang termuat di alenia ke IV.

**Dimensi realistik** : suatu ideologi harus mampu mencerminkan sebuah realitas hidup serta berkembang dalam masyarakat

**Demokrasi** : kerakyatan

**Defacto**: pengakuan yang diakui

---

E

**Eksekutif** : administratif

**Equality before the law** : adalah persamaan dihadapan hukum

---

F

**Fasisme** : suatu sikap nasionalisme yang berlebihan dan merupakan suatu paham yang mengedepankan bangsa sendiri dan memandang rendah bangsa lain

**Fundamental** : dasar yang merujuk

**Fluktuatif** : Ketidaktetapan corak demokrasi yang dijalankan di Indonesia.

---

G

**Groundwet (Belanda)** : Undang-Undang Dasar

**Ground** : UU yang menjadi dasar

**Groundgezets** : aturan dasar

---

H

---

I

**Impartial judge** : adalah independensi peradilan

---

J

**Judicial independence** : adalah kemerdekaan peradilan

**Judicial account-ability** : adalah akuntabilitas peradilan

---

K

**Komunisme** : memandang manusia pada hakikatnya merupakan makhluk sosial yang memiliki tujuan utamanya terciptanya masyarakat komunis dengan aturan sosial ekonomi berdasarkan kepemilikan bersama alat produksi dan tidak ada kelas sosial

**Konstitusi**: UUD

**Konstitusional**: perilaku politik

**Konstituante**: Dewan Perwakilan

**Korupsi**: menyalahgunakan kepercayaan publik

**Kolusi**: perbuatan tidak jujur (gratifikasi)

**Konsolidasi**: usaha untuk menyatukan

**Kekuasaan** : Kewenangan untuk menjalankan suatu hal, yang diperoleh seseorang atas jabatan yang diberikan kepadanya.

**Keputusan Kolektif** : Merupakan keputusan bersama yang disepakati.

**Kelompok kepentingan** : Kumpulan orang-orang yang memiliki tujuan tertentu untuk kepentingan pribadi yang mencoba mempengaruhi penetapan kebijakan pemerintah.

**Kepentingan sosial** : Segala hal yang dibutuhkan oleh rakyat.

---

L

**Liberalisme** : merupakan pemahaman dimana dikehendakinya adanya suatu tatanan dunia yang dibangun atas dasar kesetaraan, kebebasan, individualisme serta rasionalitas

**Legislatif** : badan tertinggi

---

M

**Magna Charta**: piagam/dokumen resmi yang berisi tuntutan-tuntutan rakyat Inggris

**Multiinter pretable**: ditafsirkan lebih

**Monarki absolut** : Bentuk pemerintahan dengan kekuasaan dijalankan secara penuh oleh seorang raja.

---

N

**Nepotisme**: faktor kedekatan

---

O

**Otoriter**: kekuasaan

**Oligarki (Yunani)**: bentuk pemerintahan

---

P

**Parleментар**: sebuah sistem pemerintahan

**Prakondisi** : Kondisi yang dapat dijadikan landasan agar proses demokrasi dapat diterapkan.

**Pemilihan umum langsung** : Memilih secara langsung dapat memberikan suaranya dalam proses pemilihan pejabat politik.

**Pandangan hidup** : Pedoman yang selalu dijadikan rujukan dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

**Prinsip Kesetaraan** : Adanya pengakuan atas persamaan hak-hak asasi manusia seluruh rakyat.

**Partisipasi masyarakat** : Keterlibatan masyarakat di semua aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

---

Q

---

R

**Referendum (latin)**: proses pemungutan suara semesta

**Reformasi**: pembaharuan/perbaikan

**Ratio legis** : adalah dasar dari suatu peraturan

**Referendum** : Proses pemungutan suara untuk mengambil keputusan politik.

---

S

**Sosialisme** : suatu paham yang menjadikan kebersamaan sebagai tujuan hidup manusia dan mengutamakan berbagai aspek kehidupan Bersama manusia

**Sentralisasi**: kewenangan pemerintah pusat

**Stakeholders** : Pihak pemangku kepentingan yang menduduki jabatan dalam pemerintahan.

---

T

**Tujuan negara** : bagaimana negara dapat tertata dengan baik untuk mengatur berbagai aspek kehidupan untuk mencapai tujuan yang telah dicita-citakan

**Trias Politika**: pemisahan kekuasaan

**The rule of law** : adalah negara hukum

---

U

**Undang-Undang** : Aturan yang telah disepakati bersama antara pemerintah dan rakyat dan sifatnya mengikat.

---

V

**Verfassung (Jerman)** : konstitusi / UUD

---

W

---

X

---

Y

**Yudikatif**: Lembaga kehakiman

---

Z

---



**PROFIL PENULIS**

**Daulat Nathanael Banjarnahor, S.H., M.H.**



Penulis lahir di Binjai, Tanggal 10 April 1991, anak dari Pasangan Ir. Janansir Banjarnahor dan Kanace Br. Tampubolon, S.Pd. dan Suami dari Firinta Togatorop, M.Pd. Saat ini Penulis berdomisili di Kota Pematangsiantar. Penulis menyelesaikan pendidikan jenjang Sarjana Hukum pada tahun 2014 di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang Jurusan Hukum Tata Negara, dan jenjang Magister ilmu Hukum Tata Negara pada tahun 2019 di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Saat ini Penulis bekerja sebagai Dosen di Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan FKIP Universitas HKBP Nommensen Pematangsiantar. Untuk keperluan korespondensi dapat menghubungi penulis pada Surel (Email): [daulatnb@gmail.com](mailto:daulatnb@gmail.com) dan Nomor Hp/WA: 082277064513.

**Firinta Togatorop, S.Pd., M.Pd.**



Penulis lahir di Lumban Toguan pada Tanggal 31 Agustus 1990, Istri dari Daulat Nathanael Banjarnahor, S.H., M.H. Saat ini Penulis berdomisili di Kota Pematangsiantar. Penulis menyelesaikan pendidikan jenjang Sarjana Pendidikan (S.Pd.) pada tahun 2012 di Program Studi Pendidikan Bahasa Inggris Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas HKBP Nommensen, dan jenjang Magister Pendidikan Bahasa Inggris pada tahun 2014 Pada Program Pascasarjana Universitas HKBP Nommensen. Saat ini Penulis bekerja sebagai Dosen di Politeknik Bisnis Indonesia. Untuk keperluan korespondensi dapat menghubungi penulis pada Surel (Email): [firintatogatorop@gmail.com](mailto:firintatogatorop@gmail.com) dan Nomor Hp/WA: 085358233808 .

**Dr. Fatkhul Muin, S.H., LL.M**



Penulis lahir di Tangerang pada tanggal 28 November 1983, pendidikan Sarjana diselesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (2002-2006), Strata dua/S2 diselesaikan pada Faculty of Law Universiti Kebangsaan Malaysia dengan konsentrasi Hukum Tata Negara dan menempuh strata

tiga/S3 Pada Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta. Saat ini dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dan dipercaya sebagai Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Selain itu pernah mengajar di beberapa kampus lain, seperti di STIE/STMIK Insan Pembangunan, Fak. Hukum Universitas Islam Sykh Yusuf Tangerang dan STIH Painan Banten. Penulis juga melakukan publikasi baik pada jurnal Internasional dan juga Nasional, dengan telah mendapatkan Scopus Author ID 57210388068. Selain itu karya ilmiah penulis dalam bentuk buku, book chapter dan prosiding. Penulis Pernah menduduki jabatan akademik sebagai Kepala Laboratorium Fak. Hukum Untirta (2011-2012), Sekretaris Bidang Hukum Tata Negara Untirta (2012-2014), Anggota Senat Fakultas Hukum Untirta (2017-2019), Ketua Komisi Hukum, Etika dan Tata Kelola dan SDM Senat Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (2020-2024). Pada organisasi profesi pernah menjadi Anggota Majelis Pengawas Notaris Kota Serang (2012-2015). Adapun dalam bidang organisasi menjabat sebagai Ketua Wilayah Provinsi Banten Majelis Sinergi Kalam Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (Masika ICMI) Masa Bakti 2020-2024.

### **Dr. Agus Prihartono, S.H., M.H**



Penulis dosen Fak. Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dengan mengasuh matakuliah Perdata, beberapa jabatan pernah diemban pada institusi mengabdinya, yaitu Kabid Hukum Perdata, Wakil Dekan 1 Bidang Akademik dan saat ini menjabat sebagai Dekan Fak Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

### **Muhammad Muslih, S.H.I., Lc., M.A**



Penulis lahir di Garut 5 September 1988 Saya saat ini bekerja menjadi Dosen Tetap di Fakultas Hukum Untirta, alamat rumah saya di Puri Anggrek Serang, Email saya muhamadmuslih@untirta.ac.id, No.HP: 082112797268 NIP 198809052020121002, NIDN 0005098803, pendidikan S1 dan S2 saya di UIN syarif hidatlyatullah jakarta dengan gelar SHI dan MA.

**Deli Bunga Saravistha, SH., MH.**

Penulis kelahiran Denpasar Bali pada tanggal 28 Oktober 1987 bertepatan dengan hari Sumpah Pemuda ini, menyelesaikan studi s1 dan s2 nya di Universitas Udayana. Dan kini kembali menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Almamaternya tercinta. Penulis adalah Dosen Tetap di Universitas Mahendradatta-Bali, dimana kampus ini merupakan kampus yang Soekarno dan merupakan kampus tertua di Bali, Penulis aktif mengabdikan diri sejak Tahun 2016 lalu. Belum banyak karya yang diciptakan Penulis, karena masih terbilang pendaatang baru di dunia pendidikan. Namun bukan menjadi sebuah nestapa yang membuat berkecil hati, justru akan dijadikan sebagai motivasi dan semangat untuk terus berkontribusi dalam dunia pendidikan, khususnya Ilmu Hukum. Melalui Karya Tulis ini, Penulis berkomitmen untuk melaksanakan Tri Darma Perguruan Tinggi dengan sebaik-baiknya.

**Merlien Irene Matitaputty, S.H., M.H**

Penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon sejak tahun 2002. Dan saat ini sementara menyelesaikan pendidikan S3 Ilmu Hukum di Universitas Pattimura. Lahir di Kota Ambon Propinsi Maluku pada 22 Januari 1970. Menikah dengan Agusthinus Saija, S.E., Tahun 2004 dan di karunia seorang anak, Lidia Agnes Putri Saija yang lahir pada 13 Oktober 2009.

**Herniwati, S.H.,M.H**

Penulis adalah dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Soelthan M.Tsjafoedding Singkawang sejak tahun 2016. Selain aktif sebagai Dosen, ia juga ASN Kementerian Hukum dan Ham Kalimantan Barat yang ditugaskan di Rumah penyimpanan Benda Sitaan Negara Kelas II Singkawang. Pendidikan yang penulis tempuh: Pendidikan SMU di Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) Depkes Singkawang, kemudian melanjutkan di Kebidanan di SPK DepKes Singkawang Program Bidan-A. Di tahun 2009 ia mengikuti S1 Hukum di tempat ia mengabdikan menjadi Dosen dan melanjutkan S2 di

Fakultas Pasca Sarjana Universitas Tanjung Pura Pontianak. Penulis juga sebagai Tutor pada Universitas Terbuka.

**Ricky Santoso Muharam, S.Pd., M.Sos.**



Penulis kelahiran Bekasi 27 September 1986 semasa kecil tinggal di sebuah desa bernama Cibusah Kota. Masa Pendidikan dari sekolah dasar sampai sekolah menengah atas dihabiskan di Bekasi. Setamat SMA kemudian melanjutkan kuliah di Universitas Negeri Yogyakarta dengan mengambil prodi Pendidikan Kewarganegaraan (S1) kemudian melanjutkan program magister di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada prodi Hukum Islam, Konsentrasi Studi Politik dan Pemerintahan Islam. Semasa sekolah dan kuliah aktif di beberapa organisasi termasuk di LSM PKBI Yogyakarta, LSM Syarikat Indonesia dan terlibat sebagai Pengawas Pemilu Kecamatan Kretek di Pilpres 2019 dan Pilkada 2020. Pernah Bekerja di beberapa sekolah seperti di SMP N 1 Cibusah, SMK N 1 Cibusah, SMP Islam Nurul Fikri Boarding School Anyer, Homeschooling Primagama (HSPG) Yogyakarta, dan kini aktif mengajar di Homeschooling Entrepreneur (HSE) Yogyakarta, Tutor di Universitas Terbuka dan tercatat sebagai dosen tetap di Sekolah Tinggi Pariwisata Ambarrukmo Yogyakarta (STIPRAM) untuk mata kuliah Pendidikan Kewarganegaraan dan mata kuliah Pancasila. Selain itu aktif menulis di beberapa jurnal nasional serta pernah menulis buku antologi yang berjudul “Romansa di Penjara Suci”, Buku Ajar Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi dan ini merupakan buku ketiga penulis. Untuk berkomunikasi dengan penulis dapat melalui email penulis [ricky@stipram.ac.id](mailto:ricky@stipram.ac.id)

**Christina Bagenda, S.H., M.H.**



Penulis kelahiran Bandung dari ayah suku Toraja dan Ibu seorang Mojang Priangan. Selain sebagai Ibu Rumah tangga yang dikarunia dua orang Putra dan putri yang bersuamikan dari Ende-Flores –NTT, Penulis juga sebagai pengajar di Fakultas Hukum Universitas Flores sejak tahun 2003 sampai dengan sekarang. Mata kuliah yang diampu adalah mata

kuliah Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hukum Perikatan, Hak Milik Intelektual, Hukum Acara Perdata, Latihan Praktek Perdata dan juga mengajar PKN di Fakultas Ekonomi Universitas Flores Prodi Ekonomi Pembangunan. Penulis menyelesaikan studi S1 di Universitas Kristen Indonesia Paulus Ujung Pandang tahun 1992 dan pada Tahun 2008 melanjutkan studi S2 di Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, sekarang ini penulis dipercayakan sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum (2020 – 2024) Fakultas Hukum Universitas Flores. Selain mengajar penulis juga di organisasi Pemberdayaan Perempuan dan Anak Daerah Ende (2016 – 2018), pernah menulis juga di surat kabar daerah Flores Pos, Antologi Suara Uniflor, kolaborasi menulis buku IDRI, dan di beberapa jurnal.

### **Bahjatul Murtasidin, S.IP., M.Si.**



Penulis lahir di Kabupaten Kepulauan Meranti Provinsi Riau pada 06 Juni 1991. Menempuh Pendidikan SD-Madrasah Aliyah di Selatpanjang yang berjudul “Kota Sagu”. Gelar S1 diperoleh dari Jurusan Hubungan Internasional Universitas Riau dan S2 Ilmu Politik di universitas yang sama. Fokus area riset yang ditekuni adalah politik maritim dan kelautan serta konstelasi politik global.

### **Rini Archda Saputri, S.IP., M.Si.**



Penulis lahir dan besar di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau pada 18 Agustus 1990. Menyelesaikan studi Pascasarjana S2 pada Program Studi Ilmu Politik Universitas Riau pada tahun 2015. Saat ini merupakan Dosen Tetap pada Jurusan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bangka Belitung. Tertarik mengkaji perihal perempuan dan politik dan segala hal yang berhubungan dengannya. Penelitian-penelitian yang dilakukan selama ini tidak jauh-jauh dari isu perempuan, gender, dan anak, seperti persoalan stunting, keterlibatan anak-anak dalam tambang, representasi perempuan dalam politik, advokasi dan konsolidasi politik perempuan di parlemen, dan lain-lain. Sangat menyadari bahwa politik saat ini, baik praktis maupun keilmuan, sangat bernuansa maskulin. Kehadiran perempuan dalam politik hendaknya dapat memberikan kontribusi pada

penyelesaian persoalan-persoalan terkait dengan isu-isu perempuan. Pada iklim yang maskulin dan patriarkis, jika bukan perempuan, siapa lagi yang akan menyuarakan kepentingan-kepentingan perempuan?

### **Achmad Surya, S.H., M.H.,Li**



Penulis lahir di Medan pada tiga puluh enam tahun yang lalu tepatnya pada Tanggal 6 April 1985. Penulis menempuh sarjana strata (S1) Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, kemudian melanjutkan studi Magister Hukum Litigasi di Universitas Gadjah Mada. Penulis pada saat menjadi staf pengajar/dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Putih, selain itu juga aktif mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Takengon dan melakukan penelitian dan pegabdian kepada masyarakat, serta telah menerbitkan beberapa karya ilmiah yang dipublikasikan di beberapa jurnal ilmiah nasional dan jurnal nasional terakreditasi.

### **Dr. Haerana, S.Sos., M.Pd**



Penulis adalah dosen Universitas Muhammadiyah Makassar pada program studi Ilmu Administrasi Negara. Tamat S1 di Jurusan Administrasi Negara pada FISIPOL Universitas Hasanuddin; tamat pada program Akta IV di Universitas Negeri Makassar; tamat S2 pada Jurusan Administrasi Pendidikan di Universitas Negeri Makassar; tamat S3 pada Jurusan Ilmu Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar. Saat menjalani masa studi Program Doktor di Universitas Negeri Makassar berhasil mendapatkan Beasiswa pada Program Peningkatan Kualitas Publikasi Internasional (PKPI) Tahun 2019 dari Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dengan negara tujuan Amerika Serikat (Northern Illinois University). Penulis telah berhasil terbitkan sebuah buku berjudul Manajemen Pembelajaran Berbasis Standar Proses Pendidikan (2016) dan buku berjudul Dinamika Administrasi Publik (2021) .

### **Hasan Basri, S.IP., M.Si**



Hasan Basri adalah penulis dari buku ini. Lahir dari orang tua H. Husin seorang petani kopi dari kampung Arul Pertik Rusip Antara Aceh Tengah dan Hj. Samdiah sebagai anak ke-empat dari 4 bersaudara. Penulis Lahir di Desa Rusip Kecamatan Rusip Antara Kabupaten Aceh Tengah pada tanggal 15 Juli 1985 Penulis menempuh pendidikan SD, SLTP dan SLTA di Aceh Tengah. Setelah meluluskan sekolah tingkat dasar sampai dengan sekolah menengah atas, Penulis melanjutkan kejenjang perguruan tinggi di pulau Jawa dan memperoleh Sarjana (SI) Ilmu Politik dari Universitas Diponegoro Semarang, dan penulis melanjutkan Magister (S2) Ilmu Politik di Universitas yang sama lulus tahun 2014.

Aktif menulis Artikel tentang Politik Lokal, Partai Politik Lokal, Politik pemerintah Daerah dan Pilkada. Artikel Ilmiahnya dipublikasi dalam jurnal skala nasional. Selain aktif menulis juga sebagai pengajar Politik Lokal partai dan pemilu dan Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Putih Aceh sampai sekarang.

### **Ince Aprianti S.H.,M.H**



Penulis lahir di Ujung Pandang, 20 April 1992, lulus S1 di Universitas Muslim Indonesia Program studi Ilmu Hukum di Kota Makassar pada tahun 2014, dan lulus S2 di Universitas Gadjahmada Yogyakarta tahun 2019 pada program studi hukum kenegaraan. Saat ini adalah dosen di Institut Parahikma Indonesia dan mengampuh mata kuliah hukum

tata negara.

### **Carolina Tuhumury**



Penulis lahir di Ambon pada tanggal 24 Desember , 1967. Anak ke tiga dari empat bersaudara, tinggal dan dibesarkan di Ambon, menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar di Ambon (1981) SMP (1984) SMA(1987) Di Ambon. Menyelesaikan Program D3 Pendidikan Agama Kristen pada Universitas Kristen Indonesia Maluku (UKIM) (1995) Meraih gelar sarjana Theologia ,program Studi Pendidikan Agama Kristen di



Sekolah Tinggi Agama Kristen Protestan Negeri (STAKPN )-Ambon, (2002), meraih gelar Sarjana Hukum (2009) dan Magister Hukum pada Program Pasca sarjana Universitas Pattimura Ambon, (2012) sementara mengikuti Program S3 pada Pasca Sarjana Program studi Ilmu Hukum Universitas Pattimura Ambon. Mengikuti Seleksi CPNS pada Tahun 2002, dan di tempatkan sebagai pengajar tetap pada Fakultas hukum Universitas Pattimura bagian Hukum Pidana, dan mengampuh beberapa mata kuliah Bagian hukum Pidana, dan sebagai Dosen mata Kuliah umum yang mengajar mata Kuliah Pendidikan Agama Kristen dan Ilmu Sosial budaya Dasar pada Fakultas hukum dan beberapa fakultas lainnya dalam Lingkup Universitas Pattimura sampai sekarang.

# ILMU NEGARA

Sebagai sebuah ilmu, ilmu negara menyelidiki dan mengkaji dan lebih dalam tentang bagaimana asal mula negara, hakikat negara, bentuk negara pada tataran umum. Secara harfiah “Ilmu Negara” diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Belanda yaitu Staatsleer dan diambil dari istilah, kata yang terdapat dalam bahasa Jerman, yaitu Staatslehre.

Selanjutnya George Jellinek menjelaskan lebih lanjut tentang Ilmu Negara yang menyatakan bahwa ilmu merupakan sebuah pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara. Jellinek mengklasifikasikan ilmu negara menjadi dua bagian besar, yaitu Ilmu Negara dalam arti sempit (Staatwissenschaften), dan Ilmu Pengetahuan Hukum (Rechtwissenschaften).

Mengingat masih terbatasnya buku-buku yang membahas tentang ilmu negara, buku ini hadir di hadapan sidang pembaca sebagai bagian dari upaya untuk melengkapi khazanah keilmuan di bidang ilmu negara, oleh karena itu buku ini sangat patut untuk dijadikan acuan bagi semua kalangan yang memiliki minat pada pembahasan kenegaraan, termasuk para dosen, peneliti dan mahasiswa.