



ILMU NEGARA

Buku ini merupakan bahan pelajaran Ilmu Negara yang merupakan matakuliah wajib di lingkungan Fakultas Hukum. Namun demikian, similiaritas rumpun ilmu pengetahuan, menyebabkan buku ini dapat pula mencapai kalangan yang lebih luas seperti bagi peminat kajian ekonomi, politik, pemerintahan, dan kebijakan publik. Sebagai pengetahuan dengan sifat yang abstrak, maka uraian menampakkan ciri-ciri argumentasi dan narasi yang condong bersifat konseptual dan filsafati. Berbeda dengan buku-buku sejenis yang banyak beredar di pasaran, di samping menggunakan bahasa yang sederhana dan ringkas, narasi dalam buku ini diusahakan selalu mengikuti perkembangan global yang antara lain ditunjukkan dengan pengutipan sumber-sumber asing seperti jurnal internasional. Hal ini untuk semakin mempertajam watak Ilmu Negara sebagai kajian yang bersifat universal.

ILMU
NEGARA

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

ILMU NEGARA



www.oasegroup.com
[@oase_pustaka](https://twitter.com/oase_pustaka)
[Oase Pustaka](https://www.facebook.com/Oase.Pustaka)
oase_pustaka@yahoo.com

PENDIDIKAN

ISBN: 978-602-6259-57-8



9 786026 259578



Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

ILMU NEGARA



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002

Tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pengarang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:

Pasal 72

1. Barangsiapa yang sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Ayat (1) atau pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (tahun) dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

ILMU NEGARA



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.



OASE PUSTAKA

Ilmu Negara

Copyright© 2016

Oase Pustaka

Oase Group

x +186 hlm.; 14 cm x 20 cm

ISBN: 978-602-6259-57-8

Penulis: Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

Perancang Sampul dan Ilustrasi: Mubin YP

Penyunting Naskah: Asis Widyawati

Penata Letak: Dewi Puspitasari

Redaksi:

Oase Pustaka

Oase Group

Dusun Bulu RT 04 RW 04 Jaten, Karanganyar

Pos-el: oase.pustaka@yahoo.com

Website: www.oasegroup.com

Tlp. 085725391700

Cetakan pertama: Juni 2016

Perpustakaan Nasional RI Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

Ilmu Negara / penulis naskah, Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.. –

Karanganyar: Oase Pustaka, 2016.

x. 186 hlm. ; 14 cm x 20 cm

ISBN:

1. Non-Fiksi, Pendidikan: Ilmu Negara. I. Judul II. Widyawati, Asis.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian

atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Isi di luar tanggung jawab Penerbit Oase Pustaka

KATA PENGANTAR

Buku sederhana ini merupakan bahan pelajaran Ilmu Negara yang merupakan mata kuliah wajib di lingkungan Fakultas Hukum. Namun demikian, *similiaritas* rumpun ilmu pengetahuan menyebabkan buku ini dapat pula mencapai kalangan yang lebih luas, seperti peminat kajian ekonomi, politik, pemerintahan, dan kebijakan publik. Sebagai pengetahuan dengan sifat yang abstrak, maka uraian menampakkan ciri-ciri argumentasi dan narasi yang condong bersifat konseptual dan filsafati.

Tujuan mempelajari Ilmu Negara terutama sekali adalah untuk memberikan pengetahuan sejarah, asal muasal, hakikat, dan perkembangan pemikiran negara yang bersifat universal. Ia merupakan pemahaman yang tidak praktis karena tiada ditujukan untuk sebuah negara tertentu. Oleh sebab itu, pelajaran ini penting untuk menuntun kepada pelajaran yang lebih praktis seperti hukum tata negara dan hukum tata usaha negara.

Berbeda dengan buku-buku sejenis yang banyak beredar di pasaran, di samping menggunakan bahasa yang sederhana dan ringkas, narasi dalam buku ini diusahakan selalu mengikuti perkembangan global yang antara lain ditunjukkan dengan

pengutipan sumber-sumber asing seperti jurnal internasional. Hal ini bertujuan untuk semakin mempertajam watak Ilmu Negara sebagai kajian yang bersifat universal.

Semoga buku ini dapat memenuhi fungsinya.

Surakarta, Juni 2016
Penulis

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ³ v

Daftar Isi ³ vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Pengertian Ilmu Negara □ 1



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DIDARANG MENCIPTAKAN, MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

C. Keterikatan Ilmu Negara dengan Ilmu Lain □ 5

BAB II PERKEMBANGAN TEORI NEGARA

A. Pengantar □ 19

B. Teori Negara Formal □ 21

C. Teori Negara Kapitalisme Klasik □ 25

D. Teori Negara Marxis □ 25

E. Teori Negara Bonapartis □ 26

F. Teori Negara Pluralis □ 27

G. Teori Negara Korporatis □ 27

H. Teori Negara Strukturalis □ 28

I. Teori Negara Organik □ 29

BAB III DEFINISI DAN HAKIKAT NEGARA

- A. Pengantar □ 31
- B. Pendapat Ahli □ 32
- C. Hakikat Negara □ 33

BAB IV UNSUR-UNSUR NEGARA

- A. Pengantar □ 35
- B. Jangkauan Wilayah yang Pasti □ 36
- C. Penduduk yang Tetap sebagai Warga Negara □ 37
- D. Pemerintahan yang Efektif □ 38
- E. Kemampuan Menjalin Hubungan dengan Negara



Lain □ 38
NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

BAB V ASAL MULA NEGARA

- A. Masa Yunani Kuno □ 43
- B. Masa Romawi Kuno □ 49
- C. Masa Abad Pertengahan □ 52
- D. Masa Aukflarung □ 61
- E. Masa Berkembangnya Teori Kekuatan □ 64
- F. Masa Positivisme □ 67
- G. Teori Modern □ 68

BAB VI BENTUK NEGARA

- A. Pengantar □ 71
- B. Negara Kesatuan □ 73

C. Negara Federal □ 78

BAB VII TUJUAN NEGARA

- A. Pengantar □ 83
- B. Teori Lord Shang □ 84
- C. Teori Niccolo Machiavelli □ 85
- D. Teori Dante Alegheiri □ 85
- E. Teori John Locke □ 86
- F. Teori Immanuel Kant □ 86
- G. Pandangan Sosialis □ 87
- H. Pandangan Paham Liberal Kapitalis □ 87
- I. Pandangan Sosial Demokrat □ 88

BAB VIII



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

- A. Pengantar □ 89
- B. Teori Kedaulatan Tuhan □ 90
- C. Teori Kedaulatan Raja □ 91
- D. Teori Kedaulatan Rakyat □ 91
- E. Teori Kedaulatan Negara □ 92
- F. Teori Kedaulatan Hukum □ 93

BAB IX KONSTITUSI

- A. Pengertian Konstitusi □ 95
- B. Model Penyusunan Konstitusi □ 102
- C. Penafsiran Konstitusi □ 114

BAB X PEMISAHAN KEKUASAAN □ 119

BAB XI *RULE OF LAW* □ 135

BAB XII SISTEM PEMERINTAHAN

A. Pengertian □ 149

B. Presidensialisme □ 157

C. Cakupan Kekuasaan: *Unitary Executive* □ 162

Daftar Pustaka ³ 171

Biografi Penulis ³ 185



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB I

PENDAHULUAN



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengertian Ilmu Negara

Ilmu negara merupakan ilmu yang tergolong ke dalam kelompok ilmu-ilmu sosial yang mempelajari asal-usul, tujuan, formasi, dan lenyapnya negara secara umum, abstrak, dan universal. Penjelasan lebih lanjut dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Ilmu Negara “mempelajari negara secara umum”, maksudnya pembahasan menggunakan dalil-dalil umum, yaitu pengertian umum mengenai negara. Bila dikenakan terhadap negara-negara yang ada di dunia ini, maka umumnya dalil tadi disepakati sebagai kenyataan yang berlaku.

2. Ilmu Negara “mempelajari negara secara abstrak”, maksudnya dalam uraiannya mengemukakan negara sebagai suatu nilai. Dalam hal ini, yang diamati bukanlah suatu negara saja, akan tetapi negara pada umumnya. Dengan demikian, Ilmu Negara dibedakan dengan Ilmu Tata Negara atau Administrasi Negara dan Ilmu Pemerintahan. Ketiga ilmu ini mempelajari suatu negara dalam keadaan yang nyata, misalnya tata negara Indonesia, administrasi negara Indonesia, dan pemerintahan Indonesia.
3. Ilmu Negara “mempelajari negara secara universal”, maksudnya nilai-nilai yang terdapat dan berlaku di mana.

Dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa ilmu negara merupakan ilmu pengetahuan. Maksud dari ilmu pengetahuan di sini adalah hasil pemikiran manusia yang objektif dan disusun secara sistematis. Suatu ilmu pengetahuan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Bersifat objektif, maksudnya ilmu pengetahuan juga harus dapat mengejar kebenaran yang dapat diterima secara umum;
- 2) Bersifat sistematis, maksudnya pengertian-pengertian yang diperolehnya tidak boleh bercerai-berai melainkan merupakan satu kesatuan yang erat dan utuh.

B. Sistematika Ilmu Negara

Seorang sarjana bernama George Jellinek, dalam bukunya yang berjudul *Algemeine Staatslehre* mengungkapkan Ilmu Negara mempunyai sistematika sebagai berikut:

1. Ilmu Negara sebagai ilmu pengetahuan dalam arti yang sempit (*Staatwissenschaft*), yang menyelidiki negara dalam keadaan abstrak dan umum.

2. Ilmu Negara sebagai ilmu pengetahuan dalam arti luas (*Rechtswissenschaft*), yang terbagi ke dalam 2 kategori yaitu:

- (a) Ilmu pengetahuan yang menyelidiki negara tertentu, misalnya mempelajari lembaga negara, peradilan, dan sebagainya (*Individuelle Staatslehre*); dan
- (b) Ilmu pengetahuan yang penyelidikannya ditujukan kepada negara dalam pengertian umum serta lembaga-lembaga perwakilan yang dipelajari secara khusus (*Pezielle Staatslehre*).

George Jellinek, merupakan sosok yang pertama sekali merumuskan Ilmu Negara sebagai suatu ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri. Karena itu, ia kerap kali diberi julukan “Bapak Ilmu Negara.” Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah sebelum George Jellinek itu Ilmu Negara telah dipelajari sebagai ilmu pengetahuan? Dalam hal ini masih menimbulkan spekulasi, sebab pada waktu sebelumnya, Ilmu Negara belum merupakan suatu ilmu pengetahuan yang mandiri dan sifatnya masih deskriptif atau mencakup segala pengetahuan yang berhubungan dengan negara. Persoalan seperti agama, politik, kebudayaan, moral, dan ekonomi yang berhubungan dengan negara dimasukkan ke dalam pembicaraan Ilmu Negara.

Hal tersebut dapat diketahui dari karya Plato dan Aristoteles pada masa Yunani Kuno dalam buku yang berjudul *Politeia* dan *Politica* yang membicarakan persoalan-persoalan negara di dalamnya. Pada masa itu, objek yang diamati dan dipelajari adalah negara kota (*city state*) yang dikenal dengan istilah *polis* dengan wilayah yang tidak seberapa luas dan jumlah penduduk

yang tidak banyak. Sehingga tidak mengherankan jika semua ihwal persoalan yang berhubungan dengan negara dapat disusun dan dituangkan dalam suatu karya yang membahas mengenai negara. Tetapi kondisi itu dalam perkembangan waktu tidak dapat dipertahankan lagi dengan kemunculan negara bangsa (*nation state*) dengan batas-batas kedaulatan yang semakin lama semakin luas dengan jangkauan wilayah dan penduduk yang lebih besar lagi. Akibat kondisi ini, maka dibutuhkan pelajaran mengenai negara yang perlu disistematisasi dalam ilmu pengetahuan yang mandiri.¹

Mengenai pembelajaran di Indonesia, Ilmu Negara diperkenalkan oleh Universitas Gadjah Mada, saat merintis sebagai perguruan tinggi swasta (1946). Pada saat menyusun materi pelajaran untuk Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada membandingkan dengan *Rechtsschool* di Jakarta pada masa Hindia Belanda. Akibat tindakan menyebarkan naskah ini dianggap tidak sesuai dengan kenyataan alam kemerdekaan dan kemudian dicarikan pembeding di Universitas Leiden, Belanda. Sehubungan dengan itu, kuliah awal Ilmu Negara diberi titel *Staasleer* yang mencakup hal-hal pokok mengenai sendi-sendi negara dan lepas dari kenyataan kolonial.² Dalam perkembangannya, ada juga yang menggunakan istilah Teori Negara, terutama dalam kajian Ilmu Politik, untuk

¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta, Penerbit Gaya Media Pratama, hlm. 5-6.

² Bandingkan: Sjahrcan Basah, 1997, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangannya)*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, hlm. 8-9.

mensistematisasikan objek penyelidikan mengenai negara tersebut.³

C. Keterkaitan Ilmu Negara dengan Ilmu Lain

Ilmu Negara telah lama diajarkan, namun baru pada permulaan abad ke-20 disusun sebagai suatu ilmu pengetahuan secara sistematis oleh George Jellinek. Dengan adanya perkembangan situasi masyarakat seperti yang diajarkan oleh Herbert Spencer⁴, maka dibutuhkan cabang-cabang ilmu pengetahuan yang mengadakan penyelidikan khusus mengenai bidang-bidang tertentu. Dengan adanya kenyataan itu maka Ilmu Negara kemudian mempunyai relasi dengan cabang-cabang ilmu pengetahuan yang lain, yang antara lain dengan ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Hukum Administrasi Negara, Ilmu Politik, dan Ilmu Ekonomi.

1. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Hukum Tata Negara

Telah dikemukakan bahwa Ilmu Negara mempunyai objek penyelidikan bersifat umum mengenai pertumbuhan, wujud, formasi, dan lenyapnya negara atau dapat pula mengenai negara tertentu. Inilah kesamaan Ilmu Negara dengan Ilmu Hukum Tata Negara, yaitu sama-sama mempunyai objek penyelidikan berupa negara. Akan tetapi, dalam Ilmu Hukum Tata Negara, objek penyelidikan itu lebih konkrit, karena

³ Arief Budiman, 1997, *Teori Negara*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

⁴ Lihat dalam: Syaiful Bahri, 2010, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Penerbit Total Media, hlm. 13.

terikat dengan waktu, tempat, keadaan, dan tata pengaturan tertentu, misalnya Hukum Tata Negara Indonesia, Hukum Tata Negara Amerika Serikat, dan sebagainya.⁵ Bahkan, ada yang mengatakan dengan tegas bahwa Ilmu Hukum Tata Negara adalah hukum mengenai organisasi negara.⁶ Oleh sebab itu, rincian pembahasan dalam Ilmu Hukum Tata Negara dikaitkan dengan organ-organ negara, hubungan antarorgan negara, kewenangan, keabsahan undang-undang, dan sebagainya.

Dengan demikian, keterikatan antara kedua cabang ilmu pengetahuan itu adalah kesamaan dalam objek akan tetapi persoalan-persoalan yang dibahas berlainan. Sudah barang tentu, untuk mempelajari Ilmu Hukum Tata Negara harus mempunyai bekal pengantar yang cukup mengenai pokok-pokok hal yang berkaitan dengan sendi-sendi negara yang semuanya terdapat dalam Ilmu Negara.

2. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Hukum Administrasi Negara

Secara umum, hukum administrasi didefinisikan sebagai hukum yang mengatur hubungan antara organ administrasi dengan warga masyarakat.⁷ Bidang-bidang yang menjadi fokus pembahasan adalah perizinan, pegawai negeri, pajak, pendaftaran yang menciptakan hak, dan sebagainya. Dengan demikian, yang dipelajari Ilmu Hukum Administrasi Negara sama dengan Ilmu Negara yaitu negara. Hanya perbedaannya, apabila Ilmu Negara menyelidiki sendi-sendi pokok negara

⁵ Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Jogjakarta, Penerbit Liberty, hlm. 6

⁶ Syaiful Bahri, *op.cit.*, hlm. 17.

⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

secara umum dan abstrak. Sebaliknya, Ilmu Hukum Administrasi Negara justru mengkaji “negara dalam keadaan bergerak”, yaitu hubungan antara (organ) negara dengan masyarakat.” Oleh sebab itu, Ilmu Negara menjadi dasar dalam mempelajari Ilmu Hukum Administrasi Negara, karena untuk mempelajari ilmu terakhir itu membutuhkan juga pengertian-pengertian pokok yang berkaitan dengan negara.

3. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Politik

Ilmu Politik (*dis Staswissenschaft, Political Science*) adalah cabang ilmu pengetahuan yang mempelajari mengenai persoalan-persoalan yang berhubungan dengan negara.⁸ Objek kajiannya adalah mengenai syarat-syarat berdirinya negara (*Grundlagen*), hakikat negara (*Wesen*), formasi-formasi negara (*Erscheinungsformen*), dan perkembangan negara. Walaupun demikian, tidak semua hal yang berhubungan dengan negara dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan dapat dikategorikan sebagai Ilmu Politik, tetapi bagi politik ini merupakan unsur penunjang dalam kajian. Misalnya:

- a) Sejarah, khususnya yang menyangkut manusia atau negara, bukan merupakan disiplin Ilmu Politik, kecuali menyangkut sejarah ketatanegaraan atau konstitusi. Perilaku kehidupan masyarakat, tindakan individu, sejarah kesusasteraan, ilmu pengetahuan, kondisi ekonomi, moral, militer, perjuangan diplomatik; misalnya, semua ini tidak dikategorikan ke dalam bagian dari Ilmu Politik.

⁸ Johann Kaspar Bluntschi, 2000, *The Theory of the State*, Canada, Batoche Book, hlm. 12.

- b) Statistik, yang menyangkut masalah sosial kemasyarakatan, tidak merupakan bagian dari Ilmu Politik.
- c) Politik ekonomi, sepanjang menyangkut hukum ekonomi yang diterapkan bagi perseorangan, maka tidak berhubungan dengan negara, sehingga bukan bagian dari Ilmu Politik.
- d) Studi kemasyarakatan, khususnya yang menyangkut identitas yang tidak berhubungan dengan negara.

Dalam tradisi Yunani, ilmu politik disebut dengan istilah *politiki*. Di Jerman dikembangkan kajian Hukum Publik (*Stasrecht*) dan *Politik (Politics)* sebagai dua cabang ilmu pengetahuan yang berbeda. Belakangan berkembang diferensiasi lain seperti Statistik Politik, Administrasi, Hubungan Internasional, dan sebagainya.

Dalam perkembangannya, terutama dalam praktik pembelajaran, ~~terdapat perbedaan antara objek kajian Ilmu Politik di Eropa (khususnya Inggris dan Prancis) dengan di Amerika Serikat.~~ Pada pembelajaran di Eropa, mereka mengambil akar materi pada masa Yunani Kuno, sehingga karakter materinya bersifat konservatif dan normatif. Sedangkan di Amerika Serikat, Ilmu Politik sudah mempunyai pengertian yang lebih khusus yaitu mengenai gejala-gejala tertentu yang berhubungan dengan negara lain.

Sementara itu, di Indonesia, Ilmu Politik sampai dasawarsa 60-an, masih diajarkan oleh sarjana hukum, sehingga sifat pengkajiannya analitis dan bersifat normatif. Baru kemudian dengan rintisan Miriam Budiardjo dan pelebagaan dalam fakultas yang berdiri sendiri, maka Ilmu Politik mulai memapankan objek kajian yang mempunyai karakteristik yang lebih khas dibandingkan objek kajian Ilmu Negara di Fakultas

Hukum. Walaupun metode dan pelebagaan gagasan kajian berbeda-beda di satu negara dengan negara lain, akan tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa objek kajian Ilmu Politik adalah mengenai negara. Di sinilah keterikatannya dengan Ilmu Negara. Dalam hal ini, Ilmu Negara memberikan pemahaman dasar mengenai hal-hal pokok mengenai negara, sedangkan kajian aspek-aspek tertentu mengenai negara secara empiris dilakukan oleh Ilmu Politik. Pada pertumbuhan berikutnya, objek kajian Ilmu Politik itu menjadi ketentuan-ketentuan yang berlaku di suatu negara tertentu, sehingga pada perkembangannya akan dikaji oleh Ilmu Hukum Tata Negara.

4. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Ekonomi

Persoalan peranan negara atau pemerintah di bidang perekonomian, sudah sejak lama menimbulkan perdebatan ideologis antara empat aliran utama mazab ekonomi dunia, yaitu (i) *laissez faire*, (ii) sosialisme, (iii) liberalisme modern, dan (iv) konservatisme modern. Namun, pertanyaan mendasar yang dipersoalkan adalah peranan seperti apa yang dimainkan dalam hal kepemilikan dan pengelolaan pemerintah di bidang ekonomi.⁹

⁹ Austin Ranney, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, (7th Edition), London: Prentice Hall International, Inc., hlm. 79. Menurut teori kedaulatan negara oleh Jean Bodin dan George Jelinek: Kekuasaan tertinggi ada pada negara dan negara mengatur kehidupan anggota masyarakatnya. Negara yang berdaulat melindungi anggota masyarakatnya terutama anggota masyarakat yang lemah. Dalam hal ini, teori kedaulatan negara akan berfungsi apabila didukung oleh teori pengayoman dan teori perlindungan.

(1) Aliran *Laissez Faire*

Beberapa ahli ekonomi berpandangan bahwa *laissez faire* sama dengan kapitalisme. Padahal kapitalisme itu sendiri bukanlah ideologi politik, melainkan suatu sistem ekonomi yang didominasi pihak swasta terutama dalam hal cara-cara berproduksi, pendistribusian hasil-hasil produksi, serta pertukaran barang dan jasa.¹⁰ Di belahan dunia barat, *laissez faire* adalah ideologi politik yang sepenuhnya bersandar pada kapitalisme, yang dalam perkembangannya mereka selalu berusaha agar kapitalisme itu sendiri menjadi sebuah sistem ekonomi.

Paham *laissez faire* lahir di Perancis semasa pemerintahan Raja Louis XIV, dan istilah *laissez faire* pertama kali muncul dalam pertemuan khusus dengan Menteri Keuangan Perancis Jean Baptiste (1619-1683) yang diprakarsai oleh pemerintah. Menteri Keuangan menanyakan apa yang dapat dibantu oleh pemerintah untuk kepentingan para saudagar, salah seorang di antara mereka menjawab: *laissez faire* (*leave us alone*: “biarkan kami berusaha sendiri”). Sejak itu *laissez faire* diakui sebagai ideologi yang menghendaki campur tangan pemerintah sekecil mungkin di bidang ekonomi.

Dengan demikian jelas bahwa kapitalisme adalah tangan-tangan politik yang bekerja untuk kepentingan *laissez faire* dalam mengelola berbagai kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan bisnis. Dalam

¹⁰ Menurut Austin Ranney, *capitalisme adalah an economic system in which the means of production, distribution dan exchange are privately owned and operated. Ibid.*, hlm. 81.

perkembangan selanjutnya *laissez faire* dipahami sebagai aplikasi dari semua urusan ekonomi yang bersandar kepada doktrin Presiden Amerika Thomas Jefferson, “*that government is best which governs least*” (pemerintah yang baik adalah yang memerintah atau mengatur sedikit).¹¹

(2) Aliran Liberalisme Modern

Paham kapitalisme klasik kemudian mendapatkan kritik dan sorotan tajam. Sekelompok pemikir mulai mempertanyakan sistem ekonomi liberalisme klasik yang dipandang lebih cenderung menekankan pengertian bebas dari (*freedom from*) campur tangan negara atau pemerintah dalam urusan ekonomi. Kecenderungan ini kemudian disebut sebagai *negative freedom* (kebebasan yang bersifat negatif) karena penekanan terhadap *freedom from* tersebut justru memakan kebebasan itu sendiri. Sebaliknya yang diperlukan adalah sistem ekonomi yang menekankan *freedom to* (bebas untuk) dalam konteks peran negara atau pemerintah di seluruh bidang perekonomian. Dalam perkembangannya kemudian *freedom to* dikenal sebagai *positive freedom* (kebebasan yang bersifat positif), yang mendorong pemerintah untuk secara serius dan riil memberikan jaminan kebebasan hidup bagi semua lapisan masyarakat.

Ideologi (*positive freedom*) yang dicetuskan oleh Thomas Green pada tahun 1880-an ini selanjutnya dikenal sebagai *liberalisme modern*. Jadi jelas bahwa penganut “liberalisme klasik” mendesak pemerintah keluar dari pasar, sebaliknya

¹¹ Lihat Robert L. Cord, et.al., 1985, *Political Science: An Introduction*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall Inc., hlm. 104.

“liberalisme modern” memasukkan kembali pemerintah ke dalam pasar agar setiap orang mendapat perlindungan dari sistem ekonomi liberalisme klasik yang adakalanya tidak adil itu.

Untuk melindungi hak-hak setiap orang dalam sistem ekonomi, liberalisme modern mempromosikan ketentuan tentang upah dan jam kerja, hak berserikat dan berorganisasi, asuransi pengangguran dan kesehatan, serta memberikan kesempatan bagi semua orang untuk meningkatkan keterampilan bekerja melalui pendidikan. Liberalisme semacam ini dikembangkan oleh Woodrow Wilson dan Franklin D. Roosevelt di Amerika Serikat pada abad ke-20, dengan tujuan pokok untuk mencapai *a free society* (masyarakat yang bebas).¹²

Franklin D. Roosevelt dan kolega-kolega *New Deal*-nya berpendapat bahwa kebebasan berbicara harus menjadi liberalisme yang positif. Artinya, jaminan kebebasan yang diberikan oleh negara kepada rakyat untuk berbicara dan memeluk agama masing-masing tidak akan memberikan arti yang positif apabila anggota masyarakat itu sendiri tidak bisa: (i) menghidupi keluarganya; (ii) mendapatkan pendidikan yang baik; dan (iii) mendapatkan jaminan kesehatan yang cukup memadai.¹³

Mereka sependapat bahwa proteksi semacam itu harus diberikan dan dijamin oleh negara sepenuhnya sehingga mengarah kepada *welfare state* (negara kesejahteraan),

¹² *Ibid.*, hlm. 106.

¹³ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, *op.cit.*, hlm. 88.

sebagai suatu sistem di mana pemerintah menjamin prasyarat kehidupan minimum warganya secara layak mencakup keadilan mendasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesejahteraan sosial-ekonomi. Kendati standar persyaratan minimum bagi setiap individu pada dasarnya tidak sama, penganut liberalisme modern pada umumnya menerima premis bahwa negara harus memiliki tanggung jawab sosial-ekonomi atas warga negaranya. Sebaliknya kaum liberalis modern mengembangkan tradisi kebebasan individu dan pilihan bebas dalam hal urusan non-ekonomi.

Dengan kata lain, para penganut paham ini menjaga intervensi atau campur tangan negara atau pemerintah di bidang moral, agama, dan intelektual harus seminimal mungkin. Untuk itu, pemerintah harus memisahkan secara tegas fungsi negara dan negara.

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENGGAKU DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

(3) Aliran Konservatif Modern

Aliran konservatisme mempunyai pandangan yang berbeda. Aliran konservatisme pada dasarnya berurusan dengan upaya pelestarian nilai-nilai dan institusi tradisional. Persoalan pelik yang mereka hadapi adalah berbagai perubahan radikal yang didorong oleh kaum liberal klasik pada abad ke-19. Penganut aliran konservatisme berkeyakinan bahwa masyarakat harus tetap berjalan sebagaimana adanya. Akan tetapi, pemegang kekuasaan adalah kaum bangsawan, bukan kelompok-kelompok bisnis yang baru muncul.

Setiap majikan harus dapat menjamin kehidupan sosial para buruh pabrik dan petani, serta kehidupan moral yang dituntun oleh nilai-nilai tradisi dan agama. Hal ini didasari pemikiran bahwa masyarakat yang baik adalah masyarakat

yang hidup dengan tradisi kemasyarakatan dan keagamaan. Untuk itu setiap anggota masyarakat harus dapat memahami posisi dan peran masing-masing dalam hierarki sosial, dengan asumsi bahwa setiap individu telah memahami hak dan kewajiban masing-masing, serta berhak untuk turut serta menikmati keuntungan yang diperoleh masyarakat.¹⁴

Di Amerika Serikat, gagasan yang dikemukakan Milton Friedman, yaitu bahwa pasar bebas masih tetap merupakan jalan terbaik dan kebenaran akan doktrin Adam Smith (“di manapun pemerintah melakukan campur tangan akan mengacaukan banyak hal sehingga menimbulkan masalah”), tidak sedikit kaum konservatisme yang meyakini dan mengikutinya. Lebih lanjut Milton Friedman mengemukakan bahwa pilihan individual akan memberikan eksistensi moral yang lebih baik ketimbang dipilhkan oleh pemerintah, dan bersama Friedman menentang pandangan yang sama bahwa pemerintah seharusnya mengatur usaha swasta seminimal mungkin atau tidak sama sekali.

Di bidang kegiatan ekonomi, pemerintah harus menegaskan aturan-aturan dasar persaingan bebas dengan memperkuat kontrak dan melindungi hak milik pribadi. Dalam hal ini, pemerintah tidak boleh membatasi keuntungan si pemenang dan tidak boleh pula mengatasi kerugian pihak yang kalah. Menurut pandangan kaum konservatif modern, pengusaha yang kreatif akan berkembang seiring dengan tumbuhnya pasar serta munculnya produk-produk baru yang menarik dan bisa mencetak uang.

¹⁴ A. Effendy Choirie, 2003, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit LP3ES, hlm. 31.

Harapan mereka adalah setiap pengusaha diperbolehkan berusaha secara bebas sehingga bisnis lama dapat berkembang dan sekaligus membangun bisnis baru yang pada gilirannya akan membuka dan menciptakan lapangan kerja baru serta membawa kemakmuran bagi banyak orang. Sebaliknya jika para pengusaha dihambat oleh berbagai ketentuan yang dibuat oleh pemerintah dan dibebani pula dengan pajak yang tinggi akan mengakibatkan penurunan investasi dan produksi secara drastis dan lapangan kerja semakin terbatas. Dengan demikian jelas bahwa kaum konservatif modern tetap menghendaki agar pemerintah tidak membebani pelaku usaha dengan berbagai macam peraturan yang memberatkan, dan mereka mempertimbangkan intervensi pemerintah di bidang intelektual, moral, dan agama.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

(4) Aliran Sosialisme

Pandangan kaum sosialis tentang kebebasan dan persaingan berbeda dengan aliran lainnya. Karena kebebasan dan persaingan tersebut sangat erat kaitannya dengan struktur sosial secara keseluruhan, maka kebebasan dan persaingan dalam suatu susunan masyarakat yang tidak adil akan mengukuhkan ketidakadilan itu sendiri. Oleh sebab itu, negara atau pemerintah tidak bisa tidak harus mengambil peran tertentu secara lebih aktif agar pihak-pihak yang lemah dapat dilindungi dari pihak-pihak yang kuat karena mereka memiliki kekuasaan. Secara moral dan politik, campur tangan pemerintah di bidang ekonomi dapat dibenarkan dan

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 32-33.

bersifat mutlak agar keadilan dan kesejahteraan bersama dapat diwujudkan bagi semua anggota masyarakat.¹⁶

Aliran sosialis (sosialisme) adalah sistem ekonomi dan sekaligus sebagai ideologi politik. Sebagai sistem ekonomi, sosialisme merupakan lawan dari sistem ekonomi kapitalis. Secara sederhana sosialisme dapat dipahami sebagai suatu sistem ekonomi dengan cara produksi, distribusi, serta pertukaran barang dan jasa dimiliki dan dioperasikan oleh publik. Menurut paham kaum sosialis, negara adalah suatu organisasi yang paling representatif, sehingga konsepsi “dimiliki dan dioperasikan oleh publik” artinya kuasa kepemilikan dan operasionalisasi berada di tangan pemerintah atau negara.

Sosialisme sebagai ideologi politik, dan dalam kaitannya dengan kontrol di bidang ekonomi, penganut paham ini meyakini bahwa larangan untuk memperdagangkan perencanaan ekonomi dan pengendalian pasar. Hal itu perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya eksploitasi sekelompok orang atas kelompok lain, dan selain itu untuk menjamin berlangsungnya distribusi keadilan dan kesejahteraan bagi setiap orang.¹⁷

Dalam perekonomian modern yang sudah sedemikian kompleks sekarang ini, campur tangan pemerintah terhadap kegiatan ekonomi merupakan sesuatu hal yang mutlak. Tugas pemerintah atau para birokrat tidak lagi hanya mengurus bidang sosial dan politik, tetapi juga mengurus masalah-masalah perekonomian. Sulit dibayangkan bagaimana jadinya

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

¹⁷ Austin Ranney, *Op.Cit.*, hal. 81.

sistem dan mekanisme perekonomian modern tanpa adanya peranan pemerintah. Banyak ahli ekonomi berpandangan sama bahwa negara atau birokrasi adalah entitas kelembagaan yang paling dominan dan sangat berpengaruh dalam kehidupan ekonomi suatu negara, karena di tangan negara lah terenggam kewenangan politik dan sumber-sumber daya ekonomi yang sangat besar.

Campur tangan negara atau pemerintah ini semakin dirasakan urgen bila sudah menyangkut keadilan. Untuk itu pemerintah diminta bertindak tegas dan bijaksana dalam membuat peraturan yang pada akhirnya untuk melindungi masyarakat banyak. Dengan kata lain, dunia bisnis tidak pernah bebas dari rambu-rambu aturan hukum. Namun perlu dicatat bahwa dunia bisnis tidak bisa diikat atau dibelenggu dengan peraturan perundang-undangan yang rumit karena pada gilirannya akan mematikan kegiatan bisnis itu sendiri.¹⁸

Ketika pemerintah menerapkan suatu kebijakan dan kebijakan tersebut tidak berjalan efektif di dalam masyarakat, sering kali pemerintah menuduh masyarakat telah melakukan kesalahan karena masyarakat tidak dapat mengikuti dan tidak memberikan respon yang positif terhadap kebijakan tersebut. Tuduhan pemerintah seperti ini bisa terjadi karena dua hal mendasar: (i) pemerintah melihat kebijakannya tersebut hanya dari sudut pandangnya sendiri; dan (ii) pemerintah belum sepenuhnya mengakomodir

¹⁸ Didik J. Rachbini, 2002, *Ekonomi Politik, Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 26-31.

keinginan dan kepentingan individu, berbagai kelompok dan organisasi sosial dalam masyarakat yang lebih luas.¹⁹

Pada dasarnya kebijakan ekonomi merupakan keputusan politik karena kebijakan ekonomi mempengaruhi distribusi kekayaan dan pendapatan dalam masyarakat. Golongan yang memerintah akan menentukan kebijakan ekonomi dan akan mengambil keputusan dari berbagai alternatif yang tersedia dalam pemecahan masalah-masalah ekonomi. Oleh karena itu, siapa yang memerintah sangat lah menentukan pilahan kebijakan ekonomi, sedangkan penentuan siapa yang memerintah merupakan produk politik.²⁰ Menurut Didik J. Rachbini, bahwa inti dari desain besar suatu kebijakan ekonomi bermuara kepada dua pilar yaitu bobot institusi negara dan bobot institusi pasar. Kesalahan dalam meramu keduanya akan menimbulkan kerancuan atau bahkan kesalahan dalam desain. Misalnya, jika sistem ekonomi terlalu liberal dengan menyerahkan segalanya kepada mekanisme pasar dan hukum persaingan, maka tujuan untuk mensejahterakan rakyat banyak tidak akan pernah terwujud selamanya.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 113-127.

²⁰ Ramlan Surbakti, 1991, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Widayarsana, hlm. 205-210.



BAB II

PERKEMBANGAN TEORI NEGARA

A. Pengantar

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Sejak akhir abad ke-19, di mana kajian ilmu negara telah mulai memiliki ruang lingkup, fokus, dan kerangka keilmuan yang jelas,¹ negara telah menjadi objek kajian utama, di samping konstitusi, sejarah negara atau bangsa, dan pemerintahan.² Dalam perkembangan sebagaimana ditunjukkan oleh Nordlinger, disebabkan bahwa negara makin menjadi “badan” yang memiliki otoritas tertinggi dalam semua formasi masyarakat, maka negara menjadi penting sebagai unit

¹ Miriam Budiardjo, 1997, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 1.

² Lihat: Miriam Budiardjo, 1986, “Pendekatan-Pendekatan dalam Ilmu Politik”, *Jurnal Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 4-5.

analisis.³ Dalam posisi seperti ini, maka negara menjadi kekuatan politik penentu dinamika sosial-politik sebuah masyarakat dan negara-bangsa.

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 tolok ukur kategorisasi. Begitu pula perbedaan pemakaian variabel akan menghasilkan juga kategorisasi yang tidak sama.⁴

Ditinjau dari variabel waktu perkembangan pemikiran negara secara umum (yang dalam materi ini adalah dikategorikan dalam Perang Dunia I dan Perang Dunia II) dan akar ideologis dari pemikiran tersebut (yang merujuk kepada pemilihan akar ideologi liberal dan marxis)⁵, maka dalam literatur dijumpai minimal 8 teori negara yaitu:

1. Teori Negara Korporatis;
2. Teori Negara Strukturalis;

³ Eric A. Nordlinger, "Taking State Seriously", dalam Myron Weiner dan Samuel P. Huntington (Editors), 1987, *Understanding Political Development: An Analysis Study*, Boston-Toronto, Brown & Co., hlm. 353.

⁴ Arief Budiman, "Bentuk-Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan", *Prisma*, No. 7, Tahun XI, Juli, 1982, hlm. 4.

⁵ Penggolongan ideologi ini, sampai dengan dasawarsa 1990-an sangat lazim dilakukan. Bandingkan dengan: Arief Budiman, 1989, *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

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.

B. Teori Negara Formal

Teori ini melihat negara sebagai sebuah lembaga formal dengan sudut pandang normatif dan yuridis.⁶ Negara dikaji dengan memperhatikan konstitusi dan aturan-aturan yang ada di dalamnya serta struktur-struktur kelembagaan yang terpola secara formal. Negara lebih dipandang sebagai sebuah struktur status daripada tempat perumusan berbagai proses politik dan dinamika masyarakat.

Negara hanya dipandang sebagai perwujudan dari seperangkat aturan-aturan politik atau negara dilihat dari segi kesejarahannya secara deskriptif. Pendeknya, negara dikaji dari sudut *das sollen*, apa yang seharusnya dilakukan oleh negara; dan tidak dari sudut *das sein*, apa yang dilakukan negara dalam kenyataan.

Fungsi utama negara dipandang hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban sekaligus sebagai media artikulasi aspirasi masyarakat menurut kontrak sosial telah dibuat oleh masyarakat dan negara. Teori negara formal ini dapat dipandang sebagai bagian dari Pendekatan Tradisional,⁷ atau

⁶ Maswadi Rauf, "Pendekatan-Pendekatan dalam Ilmu Politik: Sebuah Peninjauan", *Ilmu dan Budaya*, Tahun XIII, No. 7, April, 1991.

⁷ Miriam Budiardjo, "Pendekatan...., *op.cit.*

Pendekatan Kelembagaan,⁸ atau Pendekatan Formal⁹ dalam kajian ilmu politik.

Negara yang menganut paham berdasarkan hukum pada abad ke-17 dan paham ajaran negara berkonstitusi pada abad ke-19 pada umumnya menganut teori ini. Negara dengan tipe ini, lembaga pemerintah atau eksekutif hanya bertugas menjalankan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Produk hukum yang dihasilkan pada abad ke-17 hingga abad ke-19 banyak yang tidak memihak rakyat karena lembaga diisi oleh orang-orang dan kelompok orang yang mempunyai status ekonomi lebih mapan. Kelompok sosial ekonomi tersebut membeli suara rakyat dalam pemilu. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota legislatif mereka membuat peraturan perundang-undangan yang memihak kepentingan individu dan kelompoknya.¹⁰

Jadi, prinsip yang mendasari adalah memisahkan pemerintahan hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negara, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti misalnya bencana alam, hubungan luar negeri, dan pertahanan negara. Aliran pikiran semacam ini disebut liberalisme dan dirumuskan dalam dalil, “Pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik” (*the least government is the best government*) atau dengan istilah Belanda dikenal sebagai *Staatsonthouding*. Negara dalam pandangan semacam ini

⁸ David E. Apeer, 1987, *Pengantar Analisa Politik*, terjemahan oleh A. Setiawan Abadi, Bagian Ketiga, Jakarta, Penerbit LP3ES.

⁹ Maswadi Rauf, *Loc.cit.*

¹⁰ Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen* Bandung, Penerbit Nusa Media, hlm, 31-32.

disebut juga Negara Penjaga Malam (*Nachtmachterstaat*) yang sangat sempit ruang gerakanya. Ditinjau dari segi hukum, konfigurasi negara semacam ini dikenal juga sebagai Negara Hukum Klasik.

Menurut Miriam Budiardjo, tatanan yang melekatkan ruang gerak negara dalam porsinya yang sempit itu didorong oleh keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif dengan cara membatasi kekuasaan pemerintahan melalui konstitusi.¹¹ Dalam hal ini, konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum, yang kemudian mencuatkan ide mengenai konstitusionalisme.¹²

Dalam studi ilmu negara, kontekstualisasi kemunculan Negara Hukum Klasik seperti dinyatakan berpijak kepada perkawinan antara teori ekonomi kapitalistik Adam Smith dengan demokrasi konstitusional, yang berimplikasi fungsi atau kewajiban negara. Seperti dituturkan oleh Muchsan, agar setiap individu dalam melakukan kebebasannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka, dibutuhkan adanya keamanan dan ketertiban hukum. Dengan adanya *fourable climate* dapatlah diciptakan kesejahteraan masyarakat. Jadi, dalam negara yang bernapaskan liberalisme, perwujudan kesejahteraan masyarakat lebih banyak diserahkan kepada masyarakat itu sendiri sehingga fungsi negara terbatas hanya

¹¹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi Cetakan 3*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 112.

¹² *Ibid.*

dituntut menciptakan suatu situasi yang dapat melancarkan kesejahteraan tersebut.¹³

Menurut Mochtar Mas' oed¹⁴, birokrasi sebagai aktor negara dalam sistem bernegara ini masih mencakup fungsi yang terbatas. Fungsi paling sederhana dengan tingkat keaktifan paling rendah adalah sekedar melakukan administrasi. Ia hanya melaksanakan pekerjaan secara administratif, mencatat statistik, dan menyimpan arsip. Kadang-kadang ia digambarkan seperti “tukang jaga malam.” Kalau masyarakat sibuk bekerja, negara tidak boleh ikut campur, tetapi kalau masyarakat tidur, negara harus menjaga keamanan mereka. Ketika negara sedemikian aktifnya, ia melakukan fungsi arbitrase dan regulasi. Di sini, ia aktif menerapkan kekuasaan sebagai polisi dan menyelesaikan sengketa antarberbagai kelompok masyarakat dan mencoba mengendalikan kegiatan kelompok-kelompok masyarakat sehingga tidak barukan menimbulkan konflik yang terbuka.¹⁵

¹³ Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan 3, Jogjakarta, Penerbit Liberty, hlm. 7.

¹⁴ Mohtar Mas' oed, 2003, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 74.

¹⁵ Hal ini dapat mengantarkan kepada suatu analisis tentang usaha pemerintah mengontrol oposisi serta mengembangkan strategi untuk mengaitkan kepentingan-kepentingan masyarakat sipil yang diorganisir menurut persekutuannya dengan struktur yang menentukan dari rezim. Strategi semacam ini disebut sebagai “korporatisme” yaitu suatu strategi yang lebih berkaitan dengan penyelenggaraan perwakilan kepentingan rakyat. Untuk itu negara mengatur dan menciptakan kelompok-kelompok kepentingan dengan monopoli tertentu dan hak-hak istimewa dengan ciri-ciri: (1) jumlahnya terbatas; (2) bersifat tunggal; (3) keanggotaan bersifat wajib; (4) tidak saling bersaing; (5) diorganisasikan secara hierarkis; (6) masing-masing kelompok dibedakan berdasarkan fungsinya; (7) memiliki

C. Teori Negara Kapitalis Klasik

Teori ini merupakan pertentangan dengan pandangan kapitalisme klasik Adam Smith tentang pengaturan masyarakat oleh “tangan yang tidak tampak” (*the invisible hand*)¹⁶ dengan pandangan demokrasi mengenai negara penjaga malam (*nachtwachtersstaat*).¹⁷ Dalam teori ini, negara dipandang sebagai organ kemasyarakatan dengan peran yang kecil. Fungsi negara didefinisikan sebagai agen pelayanan sosial kemasyarakatan (*social servises*).

D. Teori Negara Marxis Klasik

Ini merupakan satu versi teori negara dari Karl Mark (1818-1883).¹⁸ Dalam teori ini negara dipandang sebagai badan yang tidak mandiri dan tidak memiliki kepentingannya sendiri. Hal ini terjadi, mengingat negara hanyalah panitia yang bertugas melayani kepentingan kelas borjuis, satu kelas pemilik modal yang merupakan kelas berkuasa dalam masyarakat. Negara berfungsi untuk mengelola kepentingan kaum borjuis itu. Negara memainkan peran “tidak penting”

monopoli dalam mewakilkan kepentingan menurut kategori masing-masing; (8) memperoleh pengakuan, ijin atau bahkan diciptakan sendiri oleh pemerintah; dan (9) pemilihan kepemimpinan dan cara mengajukan tuntutan dikendalikan oleh pemerintah. Dengan menunjuk kepada konfigurasi Orde Baru, kelompok kepentingan dengan ciri-ciri semacam itu antara lain Korpri (PNS), PWI (wartawan), dan sebagainya. Tentang hal ini periksa: Mohtar Mas’oed, “Hak-hak Politik dalam Negara Hegemonik: Pokok-pokok Pikiran, makalah dalam diskusi LBH Yogyakarta, 23 September 1984,.

¹⁶ Robert L. Heilbroner, 1991, *Hakikat dan Logika Kapitalisme*, terjemahan oleh Hartono Hadikusumo, Jakarta, Penerbit LP3ES.

¹⁷ Lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...., op.cit.*, hlm. 54-60.

¹⁸ Arief Budiman, “Sistem Perekonomian..., *op.cit.*, Bab III.

atau sekunder, sehingga menjadi alat pemaksa sekaligus penindas dari kelas dominan terhadap kelas proletar.¹⁹

E. Teori Negara Bonapartis

Teori negara ini merupakan versi lain dari teori negara Marx, yang dihasilkan dari studinya di Perancis di bawah Louis Bonaparte.²⁰ Dalam teori ini, negara tidak hanya dipandang sebagai alat yang berkuasa dan tak sekedar pengelola kepentingan kaum borjouis. Negara mempunyai kemandirian relatif sehubungan untuk mempertahankan sistem kapitalisme.

Perubahan pandangan ini dipicu adanya pertentangan antara golongan pemilik modal dengan kaum buruh. Para kaum buruh menuntut perbaikan kesejahteraan, termasuk upah dan hak untuk mogok yang ditolak kalangan pemilik modal karena akan mengurangi akumulasi keuntungan. Dalam kondisi ini, negara menyadari tidak sepenuhnya tunduk itu akan berpengaruh terhadap tujuan jangka panjang negara dan hanya akan melanggengkan kapitalisme. Oleh sebab itu tekanan kelas borjuis ditolak oleh negara dan negara bertindak sendiri. Negara tidak lagi menjadi alat pribadi dari kelas borjuis, melainkan menjadi alat sistem kapitalisme. Ada suatu spekulasi bahwa negara Bonapartes ini tercipta dalam keadaan di mana kelas borjuis sudah dikalahkan dan kelas buruh sudah cukup kuat untuk menguasai negara.²¹

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm.33.

²¹ *Ibid.*, hlm. 34.

F. Teori Negara Pluralis

Teori ini melihat negara sebagai alat yang netral dari aktor-aktor sosial politik yang menguasai atau mempengaruhi negara. Paham ini menekankan peran penting dari heterogenitas masyarakat. Masyarakat terdiri dari beragam kelompok kekuatan sosial politik yang saling berinteraksi. Menurut paham ini, tidaklah mungkin ada satu kelompok yang secara eksklusif mengendalikan negara, yang mungkin terjadi adanya kelompok tertentu yang lebih dominan dibandingkan dengan kelompok yang lain.

Negara, menurut paham ini, mencerminkan pluralisme yang ada dalam masyarakat dengan jalan menjadikan dirinya cermin pluralitas, serta dengan melaksanakan kebijakan sejalan dengan keragaman kepentingan masyarakat. Semua kelompok, golongan atau kepentingan, bersama-sama mempengaruhi dan mengendalikan negara sebagai alat mereka.

G. Teori Negara Korporatis

Menurut Kevin Passmore, gagasan korporatisme secara sederhana diartikan sebagai sebuah proses pengambilan putusan atau kebijakan yang dilakukan oleh lembaga badan yang terorganisir. Lembaga yang ada itu mencerminkan kepentingan-kepentingan yang ada, seperti serikat buruh, organisasi pengusaha, kelompok keluarga dan petani, dan sebagainya. Dan itu tidak termasuk pemerintah atau parlemen.²³

²² *Ibid.*, hlm. 31-33.

²³ Kevin Passmore, 2002, *Fascism: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 141.

Dalam pandangan Passmore, korporatisme itu mempunyai motif politik untuk menciptakan proses politik yang terorganisir. Jalan yang ditempuh adalah mengikat setiap asosiasi yang ada sehingga tunduk kepada kemauan negara, untuk menciptakan suatu patriotisme alamiah dari setiap kelas masyarakat.²⁴ Gagasan ini telah berkembang jauh ketika Plato menulis karya yang berjudul *Republic*, bahkan secara praktis sudah dilaksanakan pada masa pemikiran Abad Pertengahan Berjaya dalam wujud konkritnya yaitu pandangan fungsional tentang masyarakat.²⁵

H. Teori Negara Strukturalis

Teori ini memperlihatkan bahwa negara memiliki kemandirian secara relatif yang biasa disebut otonomi relatif negara.²⁶ Kemandirian negara dianggap lahir karena terjadi konfigurasi struktural dari kekuatan-kekuatan yang ada dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, kemandirian negara yang bersifat relatif itu muncul dari perubahan sosial dan bukan negara yang memformasinya. Dengan demikian, kemandirian negara tidak merupakan inisiatif negara, melainkan produk konfigurasi struktural masyarakat.

²⁴ Bandingkan juga dengan: William Ebsstein, 1965, *Today's ISMS: Communism, Fascism, Capitalism, Socialism*, New York, Prentice Hall, hlm. 117-118.

²⁵ Martin Gruberg, "Corporate State", *Encyclopedia Americana*, International Edition, 1983, Vol. 8, Connecticut: Grolier Incorporated, hlm. 2.

²⁶ Arief Budiman, *op.cit.*, hlm. 19-20.

I. Teori Negara Organik

Teori ini memperlihatkan bahwa negara memiliki kemandirian yang besar.²⁷ Negara bukanlah cermin dari tuntutan dalam masyarakat. Negara berperan aktif dalam mengambil kebijakan non-demokratis sehingga negara “tidak melayani kepentingan umum.” Yang terjadi adalah sistem totalitarianisme yaitu suatu keadaan di mana akhirnya elit negara berlomba-lomba berkuasa guna memenuhi ambisi kekayaan pribadi.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

²⁷ *Ibid.*, hlm. 37-38.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB III

DEFINISI DAN HAKIKAT NEGARA

A. Pengantar

Definisi negara berisi hakikat dan esensi karakteristik negara yang sesungguhnya. Sekalipun demikian, definisi itu berada dalam alam gagasan manusia, sehingga tidak berbicara negara itu sendiri, melainkan gambaran hal-hal yang berkaitan dengan negara. Definisi negara berkembang dalam pertumbuhan sejarah pemikiran manusia dan umumnya merupakan hasil dari spekulasi filosofis. Definisi negara yang universal diterima ketika didasarkan kepada penyelidikan berbagai pemikiran kemudian diambil ciri-ciri karakteristiknya dari kenyataan yang bersifat umum. Definisi negara yang paling ideal mempertimbangkan kenyataan manusia sebagai makhluk politik.

Ciri-ciri umum karakteristik negara mencakup:

1. Negara merupakan gabungan dari sejumlah kehidupan manusia.

2. Negara eksis karena adanya ikatan jiwa antara manusia dengan negara.
3. Negara terdiri atas kesatuan yang meliputi bangsa-bangsa.

B. Pendapat Ahli

Ada sejumlah pendapat yang disampaikan oleh para ahli mengenai definisi negara.

1. Menurut Poulantzas, negara merupakan badan yang dominan, hegemonik, dan mandiri dalam membuat kebijakan.¹
2. Menurut Anthony Giddens, negara merupakan badan yang kuat untuk menggapai tujuan jangka panjang guna melindungi sistem produksi kapitalis.²
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.⁴
5. Menurut Robert Mac Iver, negara adalah asosiasi yang diselenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat pada

¹ Richard Bryan, "The State and Institutionalisation of Capital: Approach To Analysis, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 17 No. 3, 1987, hlm. 257-258.

² Anthony Giddens dan David Held (Editors), 1987, *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan, dan Konflik*, terjemahan Vedi R. Hadiz, Jakarta, Penerbit Rajawali Press, hlm. 36.

³ Saiful Bahri, *op.cit.*, hlm. 26.

⁴ *Ibid.*

suatu wilayah yang berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah.⁵

6. Menurut Woodrow Wilson, negara merupakan orang-orang yang diorganisasikan dalam suatu wilayah tertentu.⁶
7. Menurut Miriam Budiardjo, negara merupakan suatu daerah yang rakyatnya diperintah oleh pejabat yang menuntut kepatuhan warganya menurut aturan serta melalui kontrol dan kekuasaan yang sah.⁷

Jika diperhatikan berbagai pendapat para pakar di atas menunjukkan sifat spekulasi filosofis mengenai kedudukan negara sebagai alat/*agency* yang mempunyai wewenang tertentu dalam mengendalikan persoalan-persoalan dalam suatu wilayah tertentu. Singkatnya, negara merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan dan alat itu berupa organisasi yang berwujud

C. Hakikat Negara

Sifat hakikat dari sebuah negara senantiasa sama walaupun corak negara itu berbeda satu sama lain. Sebagai organisasi di masyarakat, ia dibedakan dari organisasi-organisasi lain karena negara mempunyai sifat-sifat yang khusus. Kekhususannya terletak pada monopoli kekuasaan jasmaniah yang tidak dimiliki oleh organisasi yang lain.

Hal ini karena negara dapat mendisiplinkan warganya melalui mekanisme penjatuhan hukuman. Selain itu, negara

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

⁷ Lihat dalam Muh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op.cit.*


⁸ Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 13.

juga dapat mewajibkan warganya untuk mengangkat senjata kalau negara itu diserang oleh musuh. Kewajiban itu juga berlaku bagi warga negara di luar negeri. Negara dapat memerintahkan warga negara untuk memungut pajak dan menentukan mata uang yang berlaku di dalam wilayahnya. Dengan demikian hakikat negara dapat dikualifikasi ke dalam 3 karakteristik sebagai berikut:

1. Bersifat memaksa.
2. Bersifat monopoli.
3. Bersifat mencakup semua (*all-encompassing all embracing*).



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB IV

UNSUR-UNSUR NEGARA

A. Pengantar

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Sekali pun sudah sering dicoba, hingga kini sulit untuk menentukan secara pasti unsur-unsur yang memformasi negara.¹ Ketentuan yang pasti yang menentukan unsur-unsur berdirinya suatu negara terdapat dalam *The 1933 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*² yang menyebutkan adanya empat unsur-unsur sebagai hal yang menentukan pemformasian negara.

¹Lihat: the International Law Commission's work on the proposed Declaration on the Rights and Duties quoted in Crawford, *Creation of States in International Law*, hlm.38-39.

² Crawford J., 2006, *Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press, hlm. . 32.

Unsur-unsur tersebut adalah (i) jangkauan wilayah yang pasti; (ii) diselenggarakan oleh pemerintahan yang efektif; (iii) adanya penduduk sebagai warga negara yang tetap; dan (iv) kemampuan untuk melakukan hubungan internasional, termasuk kewajiban menaati perjanjian internasional.³ Unsur-unsur itu sering disebut sebagai *the tradisional kriteria*. Kriteria itu diakui menurut prinsip efektivitas⁴ dan dalil dalam bahasa Latin *ex factis jus oritur*, yang artinya kepastian hukum menggambarkan sebagian dari fakta.⁵ Hanya saja dewasa ini diperkenalkan unsur lain sebagai syarat berdirinya negara yaitu *exepcitional case*.⁶

B. Wilayah

Syarat ini menjadi problematik. Tak ada ketentuan yang pasti berapa kah luas minimum suatu wilayah untuk ditetapkan sebagai salah satu unsur yang berkepastian negara. Crawford mengatakan, "negara yang independen untuk menyusun pemerintahan yang berada dalam suatu wilayah tertentu."⁷ Dalam formulasi ini, mempunyai makna sebagai "kedaulatan wilayah." Jangkauan kedaulatan wilayah ini, menurut pendapat Mahkamah Internasional dalam *Island of*

³ Bandingkan: Michael Redman, "Should Kosovo Be Entitled to Statehood", *The Political Quarterly*, 2002, hlm.339

⁴ David Raic, *Statehood and the Law of Self-determination*, geboren te 's-Gravenhage, 2002, hlm.49

⁵ Crawford J., *op.cit.*, hlm. 45.

⁶ *Ibid.*, hlm. 46.

⁷ *Ibid.*, hlm. 46.

Palmas Case, “involves the exclusive right to display the activities of a State.”⁸

Suatu negara baru akan mampu mengontrol dirinya terhadap “negara induk”, akan tetapi bukanlah dapat dikatakan sebagai hal yang sebaliknya, apabila negara tersebut tidak mampu berdaulat atas wilayahnya sendiri, dianggap belum dalam kondisi sebagai negara mandiri. Masa kendali kontrol itu dapat berlangsung dalam bermacam-macam situasi, akan tetapi 2 tahun adalah suatu masa sebagai “*the minimum time period necessary to qualify as a state.*”⁹

C. Penduduk

Unsur ini dalam sejumlah kasus tidak dianggap sebagai suatu masalah. Kenyataannya, definisi unsur ini diperluas sedemikian rupa untuk dapat mencakup seluruh bagian dari tuntutan. Syarat “tetap” dalam unsur ini dapat diartikan dalam 2 hal. *Pertama*, penduduk merupakan elemen yang ada sebagai dasar untuk menentukan tempat tinggalnya. *Kedua*, wilayah itu—sebagai tempat tinggal—dapat diajukan tuntutan sebagai lingkungan tertentu.¹⁰ Pada dasarnya tak ada ketentuan yang pasti jumlah penduduk minimum untuk memformasi negara. Penentu status penduduk adalah ikatan hukum dalam satu kebangsaan.¹¹

⁸ *Island of Palmas Case* (1928) 1 RIAA 829, 839 (Arbitrator Huber) 4 ILR 3, 103, 108, 110, 111, 113, 114, 418, 479, 482, 487, 492.

⁹ S. Pegg, *International Society and the De Facto State*, Aldershot / Brookfield, 1998, hlm. 29.

¹⁰ Michael Redman, *op.cit.*, hlm. 339.

¹¹ Michael Akenhurst, *A Modern Introduction to International Law*, 82 (7th ed. 1997).

D. Pemerintahan yang Efektif

Menurut Crawford, “*The requirement that a putative State have an effective government might be regarded as central to its claim to statehood.*”¹² Makna pemerintahan sendiri dapat dikaitkan dalam hubungan kepada 2 hal. *Pertama*, meliputi lembaga-lembaga politik, administratif, dan eksekutif, yang bertujuan untuk melakukan pengaturan dalam komunitas yang bersangkutan dan melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan dalam aturan hukum. *Kedua*, dengan menggunakan prinsip afektivitas, kriteria *government* menunjuk kepada makna “pemerintahan yang efektif” yang berarti lembaga politik, administratif, dan eksekutif sungguh-sungguh melaksanakan tugasnya dalam wilayah yang bersangkutan dan diakui oleh penduduk setempat.¹³ Supaya efektif, maka pemformasian lembaga-lembaga itu didirikan dan diatur oleh hukum yang ditetapkan serta dilaksanakan oleh pemerintah negara yang bersangkutan.¹⁴

Dalam hukum internasional tak ada ketentuan pasti bagaimanakah kriteria kekuasaan negara itu dijalankan kecuali berdasarkan bahwa hal itu berhubungan dengan *self determination right*. Keberadaan sistem pemerintahan akan menjamin kepastian hukum berdirinya negara dan umumnya sudah dipersiapkan saat pendirian suatu negara.

E. Hubungan dengan Negara Lain

Sebagian ahli menyebutkan syarat ini merupakan unsur deklaratif, dan bukan unsur konstitutif berdirinya suatu negara.

¹² Crawford J., *op.cit.*, hlm. 55.

¹³ David Raic, *op.cit.*, hlm. 62.

¹⁴ *Ibid.*

Hal ini karena kemampuan menjalin hubungan dengan negara lain lebih merupakan konsekuensi lahirnya suatu negara dibandingkan sebagai syarat pendiriannya.¹⁵ Bahkan, syarat ini tak hanya diperuntukkan bagi negara, akan tetapi juga untuk organisasi internasional, termasuk bagian dari pengaturan konstitusional seperti halnya dalam sistem federasi.¹⁶

F. Kriteria Modern

Konsep afektivitas memegang peran utama dalam syarat berdirinya negara.¹⁷ Afektivitas bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam situasi nyata. Alasan penggunaan prinsip ini adalah karena tidak adanya lembaga terpusat yang mampu memaksakan hak dan kewajiban di tingkat internasional.¹⁸ Oleh sebab itu, prinsip efektivitas merupakan syarat pengakuan status hukum.

Dalam kaitannya dengan penentuan unsur berdirinya negara, prinsip afektivitas bertujuan untuk landasan menghadapi gugatan pihak lain. Pendiri negara sudah melakukan perhitungan terhadap tindakan-tindakan mereka saat menyatakan berdirinya suatu negara. Andai kata penentuan syarat wilayah misalnya, dilakukan menurut suatu perjanjian sebagai landasan hukum, maka prinsip efektivitas ini menjadi tak begitu penting. Dalam kasus kolonisasi, ketidakmampuan

¹⁵ Michael Redman, *loc.cit.*

¹⁶ David Raic, *op.cit.*, hlm. 74.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 49.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 50.

pemerintahan bekerja secara efektif merupakan kompensasi dari adanya “*right of external self-determination*.”¹⁹

Di dalam praktik, prinsip efektivitas ini tak hanya berlaku untuk penentuan unsur-unsur berdirinya negara. Misalnya, dalam kasus Ethiopia, Austria, Czechoslovakia, Poland, the Baltic States, Guinea-Bissau, dan Kuwait diakui sebagai negara sementara keberadaan unsur-unsur pendiriannya tidak efektif. Kemudian dalam kasus Rhodesia, Taiwan, dan *the Turkish Republic of Northern Cyprus*, sekalipun unsur-unsurnya efektif, akan tetapi tak dapat diakui sebagai negara.²⁰ Ada banyak istilah untuk menyebut negara dalam kondisi ini, seperti *de facto state*, *quasi state*, *unrecognized state*²¹, *unacknowledged condition*²², *pseudo state*²³, *isolated state*²⁴, *ostracised state*²⁵, dan *separatist state*.²⁶



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 104.

²⁰ Crawford J., *op.cit.*, hlm. 97.

²¹ C. King, Eurasia's Nonstate States, *East European Constitutional Review*, Vol. 10, 2001, hlm. 99

²² R. Baker, “Challenges to Traditional Concepts of Sovereignty”, *Public Administration and Development, The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 20, 2000, hlm. 7

²³ V. Kolossov / J. O'Loughlin, “Pseudo-States as Harbingers of a New Geopolitics: The Example of the Trans-Dniester Moldovan Republic (TMR)”, *Geopolitics*, Vol. 3, 1998, hlm.. 155.

²⁴ D. Geldenhuys, “Isolated States: A Comparative Analysis”, dalam S. Smith et al. (eds.), 1990, *Cambridge Studies in International Relations*: 15, Cambridge et al., hlm. 4.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 16.

²⁶ D. Lynch, “Separatist states and post-Soviet conflicts, *International Affairs*, Vol. 78, 2002, hlm. 831.

Oleh sebab itu, secara akademik, di samping prinsip efektivitas, penilaian unsur-unsur berdirinya negara dalam kajian kontemporer mengajukan usul kriteria modern. Crawford menyebutnya sebagai kriteria *de facto*. Seperti kasus Taiwan yang telah efektif mempunyai unsur-unsur pendirian negara, akan tetap tak dapat bertindak sebagai negara dalam ranah hukum internasional.²⁷ Menurut Michael Rywkin, *de facto state* lahir karena “*detachment from a ‘parent state’ as a result of an ethnic or religious conflict or state disintegration, the wrong policy of a respective ‘mother state’ causing fear among the population of the territory in question, existence of an outside protector supporting the claims of the quasi-state, lack of substantial recognition of the quasi-state, the fact that despite their need for external support, these territorial units function like real states.*”²⁸

Menurut P. Kolstø, negara ini mempunyai 2 konsepsi yaitu, “*the first one is a recognized state which has no effective machinery to assert factual control over its whole territory, the second case refers to the situation in which a region of a respective state has seceded from that state and has gained effective territorial control over a portion of the land claimed by its elites, but the lack of recognition is its essential feature.*”²⁹ Sehubungan dengan itu, penulis yang sama mengatakan bahwa, “*in order to clear up this confusion,*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 99.

²⁸ M. Rywkin, “The Phenomenon of Quasi-states”, *Diogenes*, Vol. 53, 2006, hlm. 27.

²⁹ P. Kolstø, “The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States”, *Journal of Peace Research*, Vol. 43, 2006, hlm. 723.

recognized but ineffectual states ought to be referred as 'failed states', while the term 'quasi-states' ought to be reserved for unrecognized, de facto states."³⁰ Selanjutnya diuraikan bahwa "It is of overwhelming importance to note that the concept of sovereignty is crucial in the context of clarifying the status of the territorial entities involved. Kolstø asserts that modern states are in possession of double sovereignty: internal (*vis-à-vis* their citizens) and external (*vis-à-vis* foreign states) and it follows that failed states and quasi-states represent deviations from this 'normal' situation as the first category lacks internal sovereignty despite its international recognition and in the second case 'the state as such is not accepted by the international community as legitimate."³¹

Menurut S. Pegg, "a *de facto* state exists where there is an organized political leadership which has risen to power through some degree of internal mobilization, receives popular support; and has achieved sufficient capacity to provide governmental services to a given population in a specific territorial area, over which effective control is maintained for a significant period of time.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hlm. 724.



BAB V

ASAL MULA NEGARA

Pembahasan mengenai asal mula negara dapat dibagi ke dalam beberapa masa tahap pemikiran sebagai berikut:

1. Masa Yunani Kuno
2. Masa Romawi Kuno
3. Abad Pertengahan
4. Abad *Renaissance*
5. Masa *Aukflarung*
6. Masa Berkembangnya Teori Kekuatan
7. Masa Teori Positivisme
8. Masa Teori Modern

Berikut disajikan pembahasan pemikiran mengenai asal mula negara dalam masing-masing periode secara ringkas.

A. Masa Yunani Kuno

Pada masa ini, pemikiran mengenai asal mula negara tumbuh bukan karena Yunani sudah terformasi sebagai suatu negara

yang mandiri. Pada abad 4-8 SM masyarakat Yunani —atau yang menggunakan bahasa atau terpengaruh kebudayaan Yunani— tersebar di banyak tempat seperti Yunani, Kepulauan Aegean, pesisir Asia Kecil, dan Kepulauan Sicily dan Italia Selatan, termasuk semenanjung Mediterania termasuk Spanyol dan Prancis, Libya, Mesir, dan Laut Hitam.

Bangsa Yunani tersebar di ratusan *polies*, salah satunya adalah Athena, yang dikenal telah memenuhi persyaratan sebagai sebuah negara modern, tetapi komposisinya sedikit lebih besar dibandingkan dengan sebuah desa di negara modern dewasa ini. Berbagai *polies* secara esensial merupakan kesatuan politik yang independen, yang berhubungan antara satu dengan yang lain, termasuk independensi dalam menetapkan hukum dan menyusun kebijaksanaan masing-masing.

Athena adalah polis terbesar dan terkemuka penduduk, kekuasaan, dan pengaruhnya, sampai kemundurannya akibat orang Sparta. Pada masa Yunani Kuno ini, khususnya di Athena, telah muncul banyak orator ulung, termasuk pemikir filosof seperti Socrates, Plato, dan Aristoteles. Para filosof itu kebanyakan tinggal di wilayah Ionia (kawasan Asia Kecil, kira-kira di Turki sekarang).¹

Socrates (469-399 SM)

Menurut Socrates, negara bukanlah organisasi yang dapat dibuat oleh manusia untuk kepentingan diri sendiri. Negara adalah jalan susunan objektif yang berdasarkan hakikat manusia. Manusia saling membutuhkan, manusia saling

¹ Soehino, *op.cit.*, hlm. 15.

bergaul, dan manusia saling menolong. Oleh karena itu, tugas negara adalah melaksanakan hukum. Hukum yang objektif mengandung keadilan bagi umum dan tidak semata-mata melayani kebutuhan penguasa yang oknum-oknumnya silih berganti.

Dalam pandangan Socrates, dengan berjalannya hukum dan pemerintahan mempunyai efek untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dan ketidakpatuhan warga negara terhadap hukum, akan menimbulkan tiga keadaan: seseorang akan melukai orang tuanya, guru, dan mengingkari janji yang telah dibuat. Oleh sebab ketidakpatuhan ini, akan mendorong perilaku berbohong yang akan membahayakan negara secara keseluruhan. Socrates menentang pendapat Glaucon, yang mengatakan bahwa secara kodrati manusia memang senantiasa berbuat tidak adil dalam pergaulan dengan sesama. Menurut Socrates, ~~manusia menghindari perilaku salah atau menyalahkan orang lain dan akan segera mengambil faktor penentu lain untuk memperoleh kemanfaatan dalam berhubungan dengan orang lain dan komitmen ini tidaklah tercantum di dalam aturan-aturan yang dibuat oleh negara.~~

Cara pandang Socrates yang mengajarkan pola pikir kritis itu dianggap berbahaya. Oleh karena itu ia kemudian ditangkap, diadili, dan dihukum dengan cara minum racun. Selama dalam masa tahanan dan sebelum saat pelaksanaan hukuman, sesungguhnya Socrates dapat dengan leluasa melarikan diri dari penjara. Kawan satu tahanan pun membujuk Socrates segera mengubah pandangan-pandangan hidupnya supaya terbebas dari hukuman, akan tetapi Socrates menolak. Alasan Socrates adalah sudah menjadi kewajiban setiap warga

negara untuk mematuhi hukum yang berlaku, sekalipun ia sendiri menyadari bahwa ia menjadi korban dari perlakuan hukum yang tidak adil tersebut.

Plato

Plato (427-347) adalah murid Socrates. Di dalam buku yang berjudul *Protagoras*, Plato mengatakan bahwa sekali pun manusia mempunyai kekuatan untuk memperoleh makanannya sendiri, dirinya tak akan mampu menghadapi kekejaman seekor binatang. Dalam posisi ini, manusia adalah belum mempunyai *civic skill*, kemauan untuk hidup bersama sesamanya dalam suatu masyarakat. Dalam karya yang lain, *Laws*, ketika makanan jarang maka manusia akan berusaha untuk mencegahnya dan oleh sebab itu akan bersatu dengan manusia yang lain. Sekali pun belum mengenal aturan formal, manusia yang berkelompok ini, berkecenderungan menjadi kesatuan yang lebih besar dan akhirnya mendekati sesuatu yang mendekati sebuah negara nasional. Dengan simbol memenuhi kebutuhan akan makanan tersebut, Plato mengisyaratkan bahwa berdirinya suatu negara didorong oleh kesadaran manusia untuk mencukupi kebutuhannya sendiri.

Negara yang pada akhirnya terformasi itu bukanlah entitas yang statis, melainkan dinamis yang perubahannya dikenal dengan Siklus Plato. Maksudnya, pada awalnya negara berformasi aristokrasi. Jika para aristokrat itu mulai mengenal ambisi duniawi, maka akan berubah menjadi tymokrasi. Jika pembesar negara itu kemudian mulai bersekutu dengan orang-orang kaya, maka akan memicu pemberontakan rakyat dan kemudian melahirkan negara demokrasi. Akan tetapi, demokrasi dapat lenyap jika tidak ada keamanan dan ketertiban yang mendorong kelahiran diktator dalam negara tirani. Lama-

lama ada gerakan rakyat yang memberontak dipimpin para cendekiawan, yang kemudian menggulingkan tirani, dan negara kembali ke formasi aristokrasi, demikian seterusnya.

Plato sendiri menyenangi pendidikan sebagai jalan untuk menumbuhkan kesadaran kepada rakyat akan cara mengatasi kesukaran-kesukaran yang ditemui. Oleh sebab itu, Plato mensyaratkan agar negara dipimpin oleh filosof, karena mereka lah yang dapat mendidik rakyat seperti itu.

Aristoteles

Karena merupakan murid Plato, maka jalan pikiran Aristoteles (346-322 SM), sama dengan sang guru tersebut. Dalam argumen Aristoteles, negara yang baik adalah negara yang memberlakukan hukum-hukum yang baik. Negara baik dapat ditemui jika hukum berdaulat di dalamnya. Jadi Aristoteles sangat menyukai adanya perogasan yang memerintah berdasarkan konstitusi dan pemerintahan dengan persetujuan warga negaranya, bukan pemerintahan diktator.

Mengenai asal mula negara, Aristoteles memberikan pendapat yang tidak berbeda jauh dengan Plato, yang meyakini bahwa negara merupakan gabungan dari keluarga-keluarga yang menjadi kelompok besar. Kemudian kelompok ini bergabung kembali lalu menjadi desa, kemudian desa memformasi negara.

Negara terbaik adalah yang berformasi Republik Konstitusional dan pemerintahannya adalah pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, dengan ciri-ciri sebagai berikut:²

1. Pemerintahan untuk kepentingan umum;

² Mughtar Pakpahan, 2010, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta, Penerbit Bumi Intitama Sejahtera, hlm. 25.

2. Pemerintahan dijalankan menurut hukum; dan
3. Pemerintahan mendapatkan persetujuan dari warga negaranya.

Menurut Aristoteles dalam buku yang berjudul *Nicomachean Ethics*, keadilan dan kesetaraan tercapai dengan pengaturan oleh hukum, dan hukum bertahan diantara kenyataan adanya ketidakadilan, ketika pelaksanaan hukum bersifat *diskriminasi* dalam menentukan mana yang adil dan mana yang tidak adil. Keadilan itu sendiri dapat bersifat distributif maupun korektif. Keadilan distributif adalah keadilan yang mencakup pembagian pendapatan, kekayaan, dan aset-aset lain dalam masyarakat. Dalam alam pikiran modern, keadilan yang ini lazimnya disebut “keadilan legislatif” (*legislative justice*).³

Sementara itu, keadilan korektif tidak sama dengan keadilan legislatif, tetapi ia merupakan suatu *justice of the courts*, keadilan yang ditentukan oleh pengadilan. Keadilan korektif memulihkan kembali hak-hak yang dilanggar, mengembalikan kepada keseimbangan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Keadilan korektif dapat tercapai secara sukarela maupun dengan paksaan. Keadilan dengan sukarela terjadi dalam perbuatan seperti menjual, membeli, meminjam, menabung, memadamkan api, dan sebagainya; sementara paksaan antara lain melalui pemenjaraan, pembunuhan, dan perampokan dengan kekerasan.⁴

³ J.M. Kelly, 2003, *A Short Western Legal Theory*, New York, Oxford University Press, hlm. 26.

⁴ *Ibid.*, hlm. 27.

Dalam buku *Nicomachean Ethics* tersebut, Aristoteles juga mengemukakan masalah kesetaraan, yang disebutnya “memiliki pengertian tidak begitu jauh dari keadilan.” Hanya saja kesetaraan tidak diberikan oleh hukum karena hukum tidak bisa memberikannya atas semua kasus, khususnya melalui keadilan korektif.⁵ Kesetaraan sendiri merupakan wujud nyata dari keadilan.

B. Masa Romawi Kuno

Dalam perkembangan selanjutnya, bangsa Yunani yang besar itu kemudian terpecah-pecah dan jatuh dalam kekuasaan imperium Romawi. Oleh sebab itu, sedikit banyak kebudayaan Yunani mempengaruhi Romawi, sekalipun ada sejumlah perbedaan di antara keduanya.⁶

Setelah meninggalkan formasi kerajaan, Romawi kemudian menjadi negara republik, tetapi dimajukan dengan formasi ini tidaklah sama dengan yang ada di alam modern dewasa ini, tetapi suatu formasi pemerintahan yang ditandai dengan dominasi oleh sekelompok Aristokrat. Ada sebagian pejabat publik yang dipilih dan mempunyai parlemen (*Senate*) yang terdiri dari warga negara yang sudah dewasa. Komposisi Senat meliputi para kepala keluarga, sehingga rekrutmen dilakukan dari golongan kelas atas, dengan kewenangan terbatas di bidang legislatif, akan tetapi dilekati juga fungsi sebagai penuntut umum.

Pelaksanaan fungsi Senat jangan dibayangkan dengan kerja parlemen modern yang penuh dengan perdebatan atau

⁵ *Ibid.*, hlm. 28.

⁶ Muchtar Pakpahan, *op.cit.*, hlm. 28.

pengajuan usul rancangan undang-undang lazimnya dewasa ini, akan tetapi hanya menerima atau menolak usul-usul yang diajukan oleh pemerintah, yang sebelumnya dipilih olehnya. Pemerintah meliputi: (i) *paretors* yang bertanggung jawab terhadap administrasi pengadilan; (ii) *quaestors*, yang mengelola keuangan; dan (iii) *aediles*, yang menjalankan fungsi kepolisian.⁷

Kalau bangsa Yunani menggunakan istilah *polis* untuk mengabstrasikan alam pikiran mengenai negara, maka Romawi menggunakan istilah *civitas* untuk menggambarkan hal yang sama. Para pemikir kenegaraan yang terkenal pada masa ini antara lain Lucretius (99-55 SM), Polybious (120-102 SM), dan Cicero (106-43 SM).

Lucretius

Ahli kenegaraan Yunani ini mengikuti pola pikir Epicurus, pemikir Yunani muda yang memperkenalkan filsafat individualisme. Menurut Lucretius, manusia hidup tidak dalam suatu masyarakat, akan tetapi mempertahankan diri dengan ketersediaan pangan dan sandang yang ada di muka bumi. Karena perasaan dengan kepentingan yang sama, manusia lalu berkelompok untuk memformasi suatu komunitas yang lebih besar melalui suatu perjanjian (*foedera, treaty*). Namun komunitas ini mudah terpecah belah karena rebutan tambang emas, yang memaksa pemikiran untuk membuat suatu aturan.

Oleh sebab itu, jika pada awalnya manusia dapat hidup tanpa peraturan atau kebiasaan (*custom*), kemudian memutuskan untuk menyusun peraturan dan menetapkan undang-undang, dan memaksa orang-orang untuk bersedia

⁷ J.M. Kelly, *op.cit.*, hlm. 43.

mematuhinya. Meskipun demikian, sedikit demi sedikit dijumpai orang-orang yang melakukan pelanggaran hukum, yang dengan tindakan-tindakannya menyebabkan terjadi kekacauan dan ketidaktertiban kehidupan masyarakat.

Polybius

Pemikiran Polybius mengenai negara yang terkenal adalah Siklus Polybius. Pada mulanya negara berformasi monarki yang kekuasaan dilaksanakan oleh raja secara turun temurun. Namun kemudian, raja itu bertindak sewenang-wenang dan tidak memikirkan rakyatnya. Dengan demikian, pemerintah berubah menjadi tirani yang dikendalikan oleh seorang diktator.

Tirani mendapatkan tentangan dari cendekiawan dan bangsawan yang menjatuhkan diktator, lalu pemerintahan berubah formasi ke aristokrat. Dalam perkembangannya, beberapa aristokrat yang memikirkan kepentingan rakyat sehingga formasi pemerintahan menjadi oligarki, yang menyebabkan rakyat mandiri.

Dengan penderitaan rakyat itu, maka kemudian terjadi pembangkangan sipil yang kemudian menempatkan rakyat sebagai aktor utama pengambil keputusan kenegaraan dan dalam hal ini pemerintahan berubah menjadi demokrasi, yang antara lain memberikan kebebasan bertindak. Akibat kebebasan yang tidak dikelola dengan baik, maka terjadi kekacauan sehingga pemerintahan berubah menjadi okhlokasi. Dalam keadaan kacau itu muncul orang kuat untuk mengendalikan keadaan dan merubah formasi pemerintahan menjadi monarki kembali.⁸

⁸ Muchtar Pakpahan, *op.cit.*, hlm. 28-29.

Cicero

Dalam karya yang berjudul *De republica*, Cicero mengatakan asal mula kehidupan bernegara tidaklah sama dengan jalan berpikir Lucretius. Cicero mengatakan bahwa asal mula negara adalah sebuah kota yang kemudian melalui sebuah kontrak sosial, memformasi diri menjadi negara. Jadi, motivasi pemformasian negara adalah dorongan rasional untuk menciptakan ketertiban.

Dengan adanya kontrak sosial ini, Cicero meyakinkan mengenai terhindarnya negara dari tirani. Bagaimana pun, kata Cicero, tirani bertentangan dengan kepentingan negara itu sendiri karena mengeskpresikan sosok manusia yang kejam.

C. Masa Abad Pertengahan

Masa Abad Pertengahan ini terbagi menjadi 2 periode yaitu Masa Abad Pertengahan Awal (kira-kira tahun 1100 M) dan Masa Abad Pertengahan Akhir (1100-1350 M). Masa ini ditandai dengan lenyapnya berbagai gagasan kenegaraan masa sebelumnya ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan. Masyarakat Abad Pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal, kehidupan sosial dan spritualnya dikuasia oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh rebutan kekuasaan diantara kaum bangsawan.⁹ Dengan demikian, masyarakat Abad Pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama, sehingga tenggelam dalam apa yang disebut masa kegelapan.

⁹ Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi*, Jogjakarta, Penerbit Liberty, hlm. 21.

Dalam masa ini, ajaran Nasrani menunjukkan dominasinya dengan menggeser pengaruh agama Yahudi dan kebudayaan Romawi. Sekali pun tidak secara langsung mengendalikan negara, akan tetapi ajaran Nasrani mempunyai kepedulian terhadap persoalan negara dan kepentingan politik. Keadaan ini menimbulkan dualisme antara gereja dengan negara. Dalam hal ini, negara yang mempunyai otoritas politik dan hukum, tidak seberapa kuat berhadapan dengan gereja yang mempunyai wibawa keagamaan dan spiritual dengan jangkauan kekuasaan yang lebih luas. Kekuasaan negara dianggap turunan dari kekuasaan Tuhan, sehingga negara terserap di bawah pengaruh gereja. Demikian pula, kehidupan ilmu pengetahuan dikendalikan oleh gereja. Pemikiran-pemikiran kritis ditentang sepanjang bertentangan dengan doktrin yang diajarkan oleh gereja.

Dalam perkembangan sejarah, gerakan untuk melakukan perubahan sosial dan kultural yang berintikan pada pendekatan kemerdekaan akal dari berbagai batasan. Gerakan itu berpusat pada 2 kejadian besar yaitu *Renaissance* dan reformasi. *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-14 dan mencapai puncaknya pada abad ke-15 dan ke-16. Masa *Renaissance* adalah masa di mana orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantinya dengan kebebasan bertindak seluas-luasnya, sepanjang sesuai dengan apa yang dipikirkan karena dasar dari ide ini adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia. Kejadian tersebut di samping telah mengantarkan dunia pada kehidupan yang lebih modern dan mendorong berkembang pesatnya ilmu



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DIPINDAI DAN DICANTUMKAN DENGAN BARKOD NASRAN
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

pengetahuan dan teknologi, telah pula memberikan sisi buruk seperti perbuatan amoral dan melakukan apa saja yang diinginkan sepanjang dikehendaki oleh akal.¹⁰

Berkembangnya pengaruh kebudayaan Yunani Kuno yang mendorong *Renaissance* disebabkan terjadinya Perang Salib, suatu perang antara penganut agama Kristen dan Islam selama lebih dari 2 abad (1096-1291) dalam memperebutkan kota Yerusalem. Dorongan Perang Salib bagi *Renaissance* ini muncul karena terjadinya kontak gagasan antara dua pihak yang berperang.¹¹ Seperti diketahui, bahwa pada Abad Pertengahan peradaban Barat tenggelam dalam kegelapan, sebaliknya, dunia Islam pada waktu itu justru berada pada puncak kejayaan peradaban yang karena perhatiannya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, sehingga masa itu menjadi “Peradaban Ilmu.”

Islam ~~menyebarkan~~ ~~kebudayaan Eropa dengan menerjemahkan~~ ~~warisan Parsi dan Yunani yang kemudian disesuaikan dengan watak bangsa Arab serta menyeberangkannya ke Eropa melalui Siria, Spanyol, dan Sisilia, suatu arus penyeberangan yang menguasai alam pikiran Eropa dalam Abad Pertengahan.~~¹² Dipandang dari sudut sejarah kebudayaan maka tugas menyeberangkan kebudayaan ilmu pengetahuan itu tidaklah kecil nilainya bagi penciptaan ilmu pengetahuan yang asli, sebab tanpa migrasi budaya itu, islam telah mengembangkan karya Aristoteles, Galenus,

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 22.

¹¹ Soehino, *op.cit.*, hlm. 68.

¹² Moh. Mahfud M.D., *op.cit.*, hlm. 23.

Prolemaois, dan menyeberangkannya ke Barat, sehingga ilmu-ilmu itu diwarisi oleh generasi *Renaissance* di Eropa.

Peristiwa lain adalah Reformasi, yaitu revolusi agama di Eropa Barat pada abad ke-16 yang awalnya dimaksudkan untuk perbaikan dalam gereja Katolik akan tetapi kemudian berkembang menjadi asas-asas Protestanisme. Reformasi dimulai ketika Martin Luther menempelkan 95 dalil di pintu gereja Wittenberg (31 Oktober 1517) yang kemudian segera memancing serangan kepada gereja. Berakhirnya Reformasi ditandai dengan terjadinya perdamaian Westphalia (1648) yang mengakhiri peperangan selama 30 tahun. Namun Protestanisme yang lahir dari reformasi itu tidak hilang, melainkan tetap menjadi kekuatan dasar di dunia Barat sampai sekarang.¹³

Para pemikir kenegaraan pada masa Abad Pertengahan paruh pertama adalah:



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

1. Agustinus
2. Thomas Aquinas
3. Marsilius
4. Thomas Mores

Ciri-ciri pemikiran asal mula negara dalam masa ini adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan negara diperoleh dari Tuhan dan negara sebagai suatu organisasi bersedia untuk mematuhi segala perintah Tuhan.
2. Konsepsi negara berdasarkan ajaran Tuhan (*theocracy*). Di Eropa, berdasarkan ajaran Nasrani, mengakui dualisme gereja dan negara. Hanya saja segala urusan spritual

¹³ *Ibid.*, hlm. 24.

merupakan bagian dari kekuasaan Tuhan yang dilaksanakan oleh Paus, sedangkan ketertiban merupakan urusan negara. Ajaran Protestan menolak konstruksi ini, akan tetapi hanya mengakui satu kekuasaan yang melekat pada negara, sekalipun mengakui bahwa sumber kedaulatan adalah Tuhan.

3. Sistem pemerintahan adalah teokrasi tidak langsung, maksudnya Pemerintah adalah wakil Tuhan yang mengurus kekuasaan negara.
4. Negara menggantungkan diri kepada masyarakat yang beragama dan bertumpu pada satu keyakinan sehingga segala sesuatu yang dianggap *bid'ah* akan dihukum dan diasingkan.
5. Gereja merupakan pusat spritualitas sedangkan negara merupakan pusat kekuasaan; Hukum atau panduan kehidupan di Abang Melayu dan Melayu Banjar naskah tua kebal dan menduduki posisi yang terhormat.
6. Gereja mendidik kaum muda dan menolak kehadiran ilmu pengetahuan.
7. Hukum publik dan privat tidak dibedakan, kedaulatan wilayah digunakan untuk melindungi kepemilikan tanah, dan bertumpu pada kekuatan keluarga bangsawan.
8. Sistem sosial kemasyarakatan bersifat feodal. Kekuasaan negara terbagi-bagi, dari Tuhan kepada raja, dari raja kepada bangsawan, lalu kepada kesatria, dan kepada kepala wilayah (*town*). Hukum bersifat partikularistik.
9. Lembaga perwakilan terdiri dari bangsawan, yang mana hukum negara ditentukan oleh para pendeta dan para bangsawan.

10. Bangsawan besar dan kecil mempunyai kekuasaan untuk meneruskan keturunannya, yang kekuasaannya jauh berkembang seiring dengan melemahnya negara. Sementara pada posisi lain kaum tani tidak menikmati kebebasan yang berarti.
11. Negara pada masa ini menjalankan konsep *Rechtsstaat*, akan tetapi tidak ada pengelolaan badan pengadilan, sehingga upaya menegakkan hak dilaksanakan oleh masyarakat sendiri. Pemerintah dan birokrasi lemah dan tidak berkembang.
12. Kesadaran spiritual rendah, dan jika ada, maka itu dilaksanakan menurut insting dan tendensius, sehingga kebiasaan merupakan sumber hukum yang utama.

Setelah *Renaissance* dan reformasi mulai muncul pemikiran yang khas mengenai pemerintahan seperti tampak dalam karya-karya:

1. Nicollo Machiaveli
2. Jean Bodin
3. Fransisco Suarez
4. Hugo Gratius
5. Thomas Hobbes

Nicollo Machiaveli (1469-1527)

Pemikiran mengenai negara dituangkan di dalam buku yang berjudul *Il Principe* (Sang Penguasa). Menurut Machiaveli negara merupakan puncak kesadaran tertinggi. Kesadaran itu dicapai oleh kesadaran manusia itu sendiri dan tidak diberikan oleh agama. Namun demikian ia menolak keberadaan negara yang berdasarkan hukum seperti cita-cita pemikir Yunani dan

Romawi Kuno. Baginya, hukum publik tidak lebih merupakan sarana mencapai kesejahteraan dan juga memperbesar kekuasaan negara. Negara amat ditentukan oleh bagaimana politik kekuasaan dijalankan. Negara ada bukan karena alasan moral atau hukum, tetapi karena kebutuhan politik. Politik dan kekuasaan dijalankan oleh negarawan, tetapi tidak perlu memperhatikan ajaran moral dan pertimbangan hukum. Cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan secara menyeluruh harus diabaikan.

Machiavelli memelopori tumbuhnya sistem politik yang independen dari ajaran agama dan pemisahan antara hukum dan politik. Dia mengajukan kebijakan negara yang tidak bermoral dan tidak adil, yang menyumbang gagasan besar bagi tumbuhnya politik yang korup pada setidaknya di 3 negara. Machiavelli adalah penyokong intelektual untuk pemerintahan yang tiran.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Abstrasi gagasan Machiavelli itu dikenal sebagai *ragione di stato* atau dalih negara, yang kemudian ditafsirkan sebagai politik “menghalalkan segala cara.” Ajaran ini sangat mengejutkan bagi dunia yang baru beranjak dari Abad Pertengahan yang didominasi oleh paham keagamaan. Kendati dekat dengan kalangan Paus, Machiavelli telah membahas kekuasaan dan politik secara sekuler.

Jean Bodin (1530-1598)

Bodin melihat negara merupakan hak pemerintah dengan kekuasaan penuh. Basis negara adalah keluarga, kepemilikan umum, dan kedaulatan. Bodin menyalahkan gagasan kenegaraan pada masa sebelumnya terlalu menekankan kepada kesejahteraan. Dengan ajaran kedaulatannya, Bodin memberikan kontribusi bagi berlangsungnya sistem monarki

absolut di Prancis. Bukan hanya di Prancis, gagasan Bodin juga diterima di Inggris.

Bodin berpendapat bahwa negara adalah keseluruhan dari keluarga dengan segala miliknya yang dipimpin oleh akal dari seorang penguasa yang berdaulat. Para keluarga, yang menjadi basis berdirinya negara, menyerahkan beberapa hal menjadi urusan negara yang kemudian membuat kekuasaan negara dibatasi tindakannya menurut moralitas hukum alam.

Raja sebagai pemimpin yang berkuasa disampiri oleh atribut kedaulatan yang bersifat, *pertama*, tunggal. Ini berarti hanya negara yang memiliki segalanya jadi di dalam negara itu tidak ada kekuasaan lain yang membuat undang-undang atau hukum. *Kedua*, asli, yang berarti kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain, bukan diberikan atau diturunkan dari kekuasaan lain. *Ketiga*, abadi. Kekuasaan tertinggi ada pada negara. *Keempat*, tidak dapat dibagi-bagi. Kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.

Francisco Suarez

Francisco Suarez merupakan pemikir hukum dari Spanyol yang beraliran Jesuit. Dalam karya yang berjudul *De legibus ac Deo legislatore* (1612), dikatakan bahwa orang-orang bergabung memformasi negara sebagai *political body* adalah “*by their deliberate will and common consent*”¹⁴.” Kemudian, dari pemformasian negara itu, kekuasaan diserahkan kepada seseorang sebagai raja atau kepada negara lain, dan kemudian sang raja mewariskan kekuasaan turun temurun dengan syarat-

¹⁴ J.M. Kelly, *op.cit.*, hlm. 211.

syarat yang sama pada saat ia menerima kekuasaan untuk pertama kali dari masyarakat.

Dalam pandangan Suarez, tidak benar bahwa Tuhan yang memberikan kekuasaan kepada raja, tetapi mungkin saja memberikan wahyu seperti yang dialami oleh Sulaiman dan Dawud, tetapi jelas itu bukan merupakan hukum. Dalam situasi norma, masyarakat yang menentukan sebuah wewenang pemerintahannya, dan kemudian atas kehendak Tuhan semua itu dapat terlaksana.¹⁵

Hugo Gratius (1583-1645)

Gratius juga sering disebut sebagai Bapak Hukum Internasional karena pemikirannya dianggap sebagai peletak dasar teori hukum internasional, sebagaimana karyanya dalam buku *De Jure Bell ac Pacis*, artinya “Hukum Perang dan Damai.” Menurut Gratius, negara ada karena perjanjian masyarakat, dan peradaban baru manusia itu tidaklah mendapatkan ilham dari Tuhan, melainkan atas dasar rasio manusia itu sendiri. Dia menghargai pemikiran individu manusia. Oleh sebab itu, peradaban baru manusia itu tidak karena terformasinya negara, melainkan karena keberadaan para individu tersebut.

Pemisahan tajam antara gereja dengan politik negara dan penghargaannya kepada kebebasan manusia merupakan prinsip dasar dari gagasan penulis Belanda ini. Dia menyebut negara sebagai kesatuan dari kebebasan manusia yang bergabung di dalamnya berarti akan memperoleh keadilan hukum dan kesejahteraan. Personalitas negara tidak dikenal dalam pemikirannya, tetapi hal ini tidak banyak dibahas di dalam

¹⁵ *Ibid.*

karya-karyanya. Ia menegaskan bahwa kesadaran manusia adalah sumber hukum yang tertinggi.

Thomas Hobbes (1588-1679)

Karena struktur masyarakat Inggris yang terjebak dalam perang saudara, maka pada waktu itu Thomas Hobbes belum menggunakan gagasan asal mula negara yang terbuka seperti Gratius. Hobbes, karena pengalaman hidupnya sendiri, melihat manusia itu merupakan serigala bagi manusia lain (*homo homini lupus*) yang mengakibatkan perang permanen antara semua lawan semua (*bellum omnium contra omnes*) seperti dikemukakan dalam buku yang berjudul *Leviathan* (1651).

Namun manusia tidak mungkin terus menerus hidup dalam situasi seperti itu. Karena itu mereka harus mengadakan perjanjian di mana mereka menyerahkan segala hak-hak asasinya kepada negara. Sebagai akibatnya, negara berkuasa secara mutlak tanpa syarat, karaktersitik yang tidak terbagi, yang diwujudkan dengan adanya monarki absolut.

Dengan konstruksi pemikiran itu, Hobbes menjadi teoritikus monarki absolut dan pelopor ateisme di Inggris.¹⁶ Ajaran itu menjadi sandaran bagi penguasa di Eropa lebih dari satu abad lamanya.

D. Masa Aukflarung

Masa *Aukflarung* sering juga disebut sebagai Masa Pencerahan atau Masa Rasionalisme. Seperti sudah dikemukakan di atas, adanya Perjanjian Westphalia (1648) telah mengakhiri peperangan antara golongan Katolik dan Protestan di Eropa. Implikasi perjanjian itu menghasilkan konsep negara yang

¹⁶ Budiono Kusumohamidjojo, 2004, *Filsafat Hukum: Problem Ketertiban yang Adil*, Jakarta, Penerbit Grasindo, hlm. 70.

sekuler dengan toleransi agama. Semenjak itu penguasa tidak berwenang lagi menghalangi atau mengharuskan pengalihan agama dari masing-masing rakyatnya. Di bidang politik, wewenang monarki untuk menetapkan undang-undang harus melalui persetujuan parlemen. Intinya, perjanjian itu menghasilkan *balance of power* dalam hubungan internasional.

Para pemikir kenegaraan pada masa ini antara lain John Locke, Montesquieu, dan Immanuel Kant.

John Locke (1632-1704)

Perang Saudara yang berkecamuk di Inggris membuat John Locke harus hidup dalam pengungsian di Prancis dan Belanda (1683-1689). Locke mengambil jarak dari ajaran hukum alam dan Hobbes, serta mengambil sikap yang liberal. Dalam pandangan Locke, keadaan alamiah (saat individu belum memformasi negara) bukanlah keadaan kacau, melainkan keadaan dalam keadaan yang baik.

Dalam buku *Two Treatises of Government* (1689) Locke menguraikan cikal bakal konsepnya mengenai pemisahan kekuasaan, terutama dalam bab XII yang membicarakan “kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif dari negara.” Locke mengajarkan cikal bakal konsep *balance of power* dengan memungkinkan rakyat ‘memecat’ raja yang melanggar perjanjian masyarakat, melalui mana rakyat telah melimpahkan kekuasaan kepada raja untuk menjalankan pemerintahan. Rakyat dengan senang hati telah mengikatkan diri pada perjanjian masyarakat justru untuk melindungi *lives, liberty, dan estates* mereka.¹⁷

Montesquieu (1689-1755)

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 73.

Filosof Prancis ini antara lain menulis *Lectures persanes* (Surat-Surat dari Prusia, 1721) dan kemudian yang terpenting *De l'esprit des lois* (Semangat Undang-Undang, 1748). Dia memberikan sumbangan utama kepada pemikiran politik dan hukum melalui konsep formasi-formasi negara dalam kerangka negara hukum. Montesquieu mengembangkan lebih jauh konsep John Locke mengenai monarki konstitusional, di mana kekuasaan yang satu membatasi kekuasaan yang lain. Kekuasaan absolut dicegahnya melalui pemisahan kekuasaan yang membagi negara ke dalam 3 poros kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial.

Menurut konsep ini, kekuasaan eksekutif ada pada raja, yang menjadwalkan kerja legislatif, dan mempunyai veto terhadap keputusan legislatif, yang diatur menurut konsep perwakilan. Kekuasaan yudisial adalah kekuasaan independen. Ajaran Montesquieu berkembang dan menimbulkan paham absolutisme yang sampai zaman itu terutama diwujudkan pada pemerintahan monarki.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Karya terutama filosof Prancis ini adalah *Du Contract Social: Ou Principe du Droit Politique* (Tentang Kontrak Sosial; atau Prinsip Hak Politik, 1762). Timbulnya Rousseau bukanlah karena kehendak Tuhan atau alam, akan tetapi karena perjanjian masyarakat. Adapun perjanjian itu lahir karena ada hakikat kebebasan yang melekat pada diri manusia. Kemerdekaan hanya dapat tegak karena pengakuan persamaan. Kehendak bersama itu merupakan abstraksi dari keseluruhan kehendak masing-masing warga negara. Atas dasar itulah, keadaan yang absolut tidak terbagi dan tidak dapat dialihkan berada di tangan rakyat.

Immanuel Kant (1724-1804)

Filosof Jerman ini baru pada usia 46 tahun menghasilkan karya-karya yang penting. Immanuel Kant menyebut dasar ajarannya adalah filsafat transendental. Sehubungan dengan negara, Immanuel Kant menekankan pentingnya *Rechtsstaat* atau Negara Hukum yang meletakkan tugas penting negara untuk menjamin keamanan setiap warga negaranya. Kant menolak konsep Negara Polisi (*Polizeistat*) yang kemudian membayangkan timbulnya negara menurut aturan-aturan konstitusional.

Ciri-ciri Negara Hukum ini menurut Kant, meliputi hal sebagai berikut. *Pertama*, negara terutama sekali untuk menjamin hak asasi manusia. *Kedua*, negara harus mengakui hak-hak individu. *Ketiga*, jaminan kesejahteraan rakyat dapat dicapai apabila negara melaksanakan kewajibannya sebatas apa yang sudah diizinkan hukum. *Keempat*, negara tidak berdasarkan agama, melainkan kebebasan individu. *Kelima*, rakyat harus dilibatkan dalam urusan-urusan publik.

E. Masa Teori Kekuatan

Teori kekuatan berbasis kepada pendapat bahwa kekuasaan muncul karena adanya keunggulan kekuatan seseorang yang lain. Jika mereka berada di alam bebas, maka mereka akan hidup sendiri-sendiri, dan ketika bertemu yang lebih kuat akan menakhlikkan yang lemah. Jadi, keunggulan fisik dapat digunakan untuk menguasai orang lain, guna kepentingan si kuat tadi, ataupun untuk kepentingan bersama di bawah perintah si kuat tadi.

Dalam ketatanegaraan modern, orang kuat dapat diartikan sebagai orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan. Jika yang dimaksud kuat dalam alam bebas adalah kekuatan

fisik, maka pada zaman modern kekuatan tidak semata-mata pada fisik, tetapi juga menyangkut politik, ekonomi dan militer.¹⁸

Beberapa pemikir yang pendapatnya mencerminkan teori kekuatan antara lain adalah Oppenheimer, Otto van Gierke, Karl Marx, Harold J. Laski, dan Leon Duguit.

Oppenheimer

Dalam buku yang berjudul *Die Sache* Oppenheimer mengatakan bahwa negara merupakan alat dari golongan yang kuat untuk menertibkan masyarakat. Golongan kuat tadi mengenakan peraturan ini kepada golongan yang lemah dengan maksud untuk menyusun dan membela kekerasan yang dilakukan golongan kuat tadi terhadap orang baik di dalam maupun di luar sistem, terutama sistem ekonomi. Sedangkan tujuan akhir dari semuanya ini adalah penghisapan ekonomi golongan lemah oleh golongan yang kuat.

Otto van Gierke (1841-1921)

Aliran pemikiran Gierke merujuk kepada mazhab historis yang didirikan oleh Von Savigny. Menurut Savigny, hukum merupakan struktur organik yang pertumbuhannya menggambarkan perkembangan negara. Namun berlainan dengan Savigny yang mempertahankan hukum Romawi sebagai elemen pembangunan hukum di Jerman, Gierke justru menolak, karena menurutnya yang terbaik struktur hukum itu dibanding atas “hukum asli” Jerman yang telah ada di masa lampau. Gierke menganggap negara merupakan struktur

¹⁸ Muctar Pakpahan, *op.cit.*, hlm. 58.

¹⁹ Soehino, *op.cit.*, hlm. 133.

organik yang lahir dari perjanjian sosial yang mencerminkan perilaku orang-orang yang ada di dalamnya.

Karl Marx

Menurut Karl Marx, negara adalah penjelmaan dari pertentangan-pertentangan kekuatan ekonomi. Negara dipergunakan sebagai alat dari mereka yang kuat untuk menindas golongan-golongan yang lemah ekonominya. Yang dimaksud dengan orang yang kuat adalah mereka yang memiliki alat-alat produksi. Negara, menurut Marx, akan lenyap dengan sendirinya kalau dalam masyarakat itu tidak terdapat lagi perbedaan-perbedaan kelas dan pertentangan-pertentangan ekonomi.²⁰

Harold J. Laski

Dalam buku yang berjudul *The State in the Theory and Practice*, Laski berpendapat bahwa negara merupakan suatu alat pemaksa (*Dwang Organisme*) untuk melaksanakan dan melangsungkan suatu jenis sistem produksi yang stabil. Pelaksanaan sistem produksi ini semata-mata akan menguntungkan golongan kuat yang berkuasa. Artinya, andai kata penguasa itu berasal dari aliran kapitalis, maka organisasi negara itu tadi selalu akan dipergunakan oleh penguasa untuk melangsungkan sistem ekonomi kapitalis.²¹

Leon Duguit (1859-1928)

Dalam buku yang berjudul *Traite de Droit Constitutional*, pemikir Prancis ini tidak mengakui adanya hak subjektif atas kekuasaan, dan juga menolak ajaran perjanjian masyarakat

²⁰ *Ibid.*, hlm. 133.

²¹ Muchtar Pakpahan, *op.cit.*, hlm. 60.

tentang terjadinya negara dan kekuasaan. Menurutnya yang terjadi adalah orang-orang yang paling kuat memperoleh *power* untuk memerintah karena beberapa negara lain telah menurun kekuatannya atau dapat dikatakan telah hilang dan cenderung membicarakan negara sebagai organisasi kemasyarakatan yang diatur oleh hukum-hukum positif.²²

F. Masa Positivisme

Positivisme adalah aliran pemikiran yang bekerja berdasarkan empirisme, dalam upaya untuk merespon keterbatasan yang diperlihatkan oleh filsafat spekulatif seperti yang diperlihatkan oleh Immanuel Kant. Sebagai aliran filsafat, positivisme adalah suatu aliran yang mula-mula diperkenalkan oleh Saint-Simon (1760-1825) dari Prancis dan kemudian dikembangkan oleh Auguste Comte (1798-1857). Beberapa pemikir yang dikategorikan dalam aliran ini adalah Rudolf von Jhering (1818-1892), Eugen Ehrlich (1862-1920), dan Hans Kelsen (1881-1973).

Rudolf von Jhering

Mula-mula von Jhering menempatkan diri dalam aliran sejarah yang dipelopori oleh von Savigny di Jerman. Tetapi dalam buku yang berjudul *Der Zweck im Recht* dia menegaskan pandangan positivistik, bahwa negara adalah satu-satunya sumber hukum. Konsekuensi logis dari pernyataan ini adalah di luar negara tidak ada hukum dan penerimaan pandangan ini bisa menjurus ke arah absolutisme.²³

²² *Ibid.*, hlm. 60.

²³ Budiono Kusumohamidjojo, *op.cit.*, hlm. 116.

Eugen Erlich

Bagi Erlich, program pokok dari tatanan hukum adalah mengembalikan hukum kepada kenyataan eksistensi (*Seinstatsachen*). Setiap perilaku yang dilakukan berulang-ulang, akan dianggap sebagai hukum, sedangkan apa yang dianggap sebagai norma akan menjadi norma. Menurut Budiono Kusumohamidjojo, pemikiran seperti itu ada bahayanya.

Karena masyarakat dapat kalah melawan oligarki yang korup tetapi solid, orang dapat menjadi semakin apatis terhadap korupsi dan kolusi sedemikian rupa, sehingga korupsi dan kolusi dianggap sebagai perilaku yang normal. Apakah korupsi dan kolusi lalu pantas dijadikan norma juga?

Hans Kelsen

Menurut Kelsen, negara merupakan suatu tertib hukum yang muncul karena dan oleh karena itu peraturan-peraturan hukum yang menentukan bagaimana orang di dalam masyarakat atau negara itu harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya. Peraturan-peraturan hukum itu berlaku mengikat, artinya bahwa setiap orang harus menaatinya. Jadi, negara adalah suatu tertib hukum yang memaksa.

G. Teori Modern

Gugus pendapat dalam teori modern mengatakan bahwa negara adalah suatu kenyataan. Negara terikat, waktu, keadaan, dan tempat. Oleh sebab itu, teori modern lebih condong kepada hukum tata negara karena membicarakan negara sebagai kenyataan yang ada.

Menurut Soehino, pemikiran teori modern ini nampak antara lain dari pendapat Kranenburg dan Logeman.²⁴

Kranenburg

Menurut Kranenburg, negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Jadi, terdapat kelompok manusia, lalu mempunyai kesadaran bersama, dan kemudian mendirikan organisasi. Organisasi itu bertujuan untuk memelihara kepentingan kelompok tersebut.

Logeman

Menurut Logeman, negara adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut sebagai bangsa. Oleh sebab itu, pertama-tama negara merupakan organisasi kekuasaan, kemudian organisasi itu mempunyai kewibawaan. Dalam pandangan ini, negara merupakan hal yang utama, sedangkan manusia atau bangsa sebagai pendukungnya, merupakan masalah berikutnya.

²⁴ Soehino, *op.cit.*, hlm. 142-143.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB VI

BENTUK NEGARA



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengantar

Peninjauan mengenai masalah bentuk negara merupakan pembahasan mengenai dalam formasi apa organisasi negara itu menjelma ke dalam masyarakat. Berdasarkan teori kenegaraan pembahasan masalah ini merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan yuridis. Dari segi sosiologis, yang melihat bangunan negara sebagai satu kebulatan (*Ganzeit*) maka pembahasannya adalah mengenai bentuk negara. Akan tetapi dari segi yuridis yang melihat bangunan negara dalam struktur atau isi, maka pembahasannya mengenai sistem pemerintahan.

Kondisi ini mengakibatkan tidak adanya kesepakatan antara para sarjana dalam memberi pengertian bentuk negara dan

bentuk pemerintahan. Misalnya, beberapa sarjana menyatakan bahwa bentuk negara adalah kerajaan dan republik, sedangkan pendapat lain mengatakan bahwa bentuk negara adalah negara kesatuan atau negara federal. Bahkan, ada yang memberi arti sama antara bentuk negara dengan bentuk pemerintahan.

Menurut Miriam Budiardjo¹, pemisahan itu dilaksanakan secara horisontal dan vertikal. Pemisahan kekuasaan secara horisontal kekuasaan dibagi menurut fungsinya yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Sementara itu, pemisahan kekuasaan secara vertikal tercermin dalam pembagian kekuasaan berdasarkan tingkat atau hubungan antar-tingkatan pemerintahan. Dalam konteks pemisahan kekuasaan secara vertikal itulah maka perbincangan mengenai bentuk negara menemukan relevansinya.

Dalam tulisan pada bab ini, bentuk negara diartikan sebagai susunan negara yang menyangkut penyebarkan kekuasaan negara secara vertikal. Dengan demikian, fokus utama dalam masalah ini adalah bagaimanakah kekuasaan itu dijalankan di dalam wilayah negara yang bersangkutan. Jadi bentuk negara di sini dibahas menurut susunan kekuasaan. Sedangkan masalah bentuk pemerintahan, penulis dalam pembahasan bab lain akan menggunakan istilah sistem pemerintahan. Oleh sebab itu kajian mengenai bentuk negara dibatasi ke pada 2 bentuk negara yang lazim dikenal dalam literatur yaitu negara kesatuan (*unitary state*) dan negara serikat (*federal state*).

¹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

B. Negara Kesatuan

Para ahli umumnya membagi negara kesatuan ke dalam 4 macam model. *Pertama, vertical management model.* Dalam model ini, pemerintah pusat mendirikan badan-badan pemerintahan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat lokal. Model ini dianut di Inggris dan Jepang. *Kedua, central representative model.* Pada model ini dicirikan adanya dua badan pemerintahan yaitu badan/organ yang didirikan oleh pemerintah lokal untuk melayani kepentingannya dan badan/organ yang didirikan oleh pemerintah pusat di tingkat lokal. Kedua badan itu bersifat paralel dalam menjalankan urusan pemerintahan. Model ini dijalankan di negara Swedia, Spanyol, dan Denmark. *Ketiga, unification model.* Pemerintah pusat menempatkan pejabat pilihannya guna menduduki badan administratif yang didirikan oleh pemerintah lokal. Hal ini dilaksanakan di Belanda, Kanada, dan New Zealand. Model ini dianut di Prancis. Dalam model ini, ada tiga kategori organ yang melaksanakan wewenang, yaitu: (i) badan yang didirikan oleh pemerintah lokal; (ii) perwakilan pemerintah pusat, baik dalam distrik maupun pemerintahan provinsi; dan (iii) perwakilan organ pemerintah pusat di daerah.²

Paling tidak ada lima ciri negara kesatuan. *Pertama,* hanya ada satu konstitusi yang berlaku di seluruh negara yang bersangkutan. *Kedua,* ada satu pemerintahan di tingkat pusat yang berdaulat. *Ketiga,* seluruh penduduk hanya mempunyai satu kewarga negaraan. *Keempat,* terdapat satuan pemerintahan lokal yang merupakan subdivisi pemerintah pusat, dengan

² Zhou Zhenchao, "Model and Enlightenment of Coordinating Central and Local relationship in the Typical Unitary States", *Guangxi Social Science*, Vol. 10, 2008, hlm. 183-184.

wewenang kepala daerah yang bersifat absolut. *Kelima*, hanya pemerintah pusat yang berwenang menjalankan hubungan luar negeri.³

Dalam konteks negara kesatuan, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (sebagai bagian atau satuan teritorial negara yang “lebih kecil”) di bidang otonomi bersifat administrasi negara. Jadi, kekuasaan asli (*original power*) melekat kepada negara, yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, pemahaman desentralisasi dalam konteks negara kesatuan harus dipahami sebagai penyerahan kekuasaan oleh negara, dalam hal ini pemerintah pusat, untuk menjadi urusan rumah tangga daerah suatu urusan pemerintahan kepada daerah. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang membentuk cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi, yang akan menentukan juga sifat dan bentuk serta mekanisme pelaksanaan dan pengawasan dalam konteks negara kesatuan, persoalan hubungan dengan satuan otonomi “yang lebih rendah” tidak saja mencakup praktik penentuan urusan otonomi, tetapi juga menyangkut persoalan hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun serta menyelenggarakan organisasi pemerintahan di daerah.

Negara kesatuan sering dibedakan ke dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Ciri khas sistem sentralisasi adalah pemerintah pusat senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung

³ Zheng Jun, “Decentralism of the Contemporary Unitary System in China”, *Hebei Legal Science*, No.1, January 2002, hlm 14.

dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Sementara itu, dalam sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut dengan daerah otonom.⁴

Salah satu kecenderungan untuk mengelola pemerintahan di negara kesatuan adalah fenomena desentralisasi. Dalam hal ini, Desentralisasi sering dianggap sebagai bentuk konkrit dari mekanisme pemisahan kekuasaan negara. Sebagai suatu konsep, terutama di lingkungan negara berkembang, desentralisasi telah diperdebatkan sejak lama dan ditilik dari segi pertumbuhan pemahamannya, telah berkembang melalui tiga gelombang. Ketiga gelombang pertumbuhan desentralisasi itu digambarkan oleh Syarief Hidayat sebagai berikut.⁵

Gelombang pertama, terjadi pada tahun 1950-an, di mana desentralisasi telah mendapatkan perhatian khusus dan telah diartikulasi sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan pemerintahan daerah. Sementara itu, gelombang kedua desentralisasi, terutama di negara berkembang, terjadi pada dasawarsa 1970-an, penerimaan konsep desentralisasi lebih bervariasi, dan pemahamannya lebih ditujukan sebagai alat untuk pencapaian tujuan pembangunan nasional. Sedangkan gelombang

⁴ Abdurrahman (Editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, hlm. 56.

⁵ Syarief Hidayat, "Desentralisasi di Indonesia: Tinjauan Literatur", dalam Syarief Hidayat et.al., 2005, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal*, Jakarta, LIPI, hlm. 26-28.

desentralisasi yang ketiga, ditandai dengan perluasan kajian, di mana desentralisasi tidak lagi menjadi monopoli fokus ilmu politik dan administrasi negara saja, tetapi telah menarik perhatian disiplin yang lain. Dapat disebut di sini misalnya, ekonomi, hukum, sosiologi, dan antropologi.

Menurut Mawhood, desentralisasi merupakan *devolution of power from central to local government*.⁶ Dalam perspektif yang lebih luas, Rondinelli dan Cheema merumuskan desentralisasi sebagai *the transfer of planing, decision making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organisations*.⁷ Dalam uraian selanjutnya, Rondinelli dan Cheema merumuskan adanya empat bentuk desentralisasi.⁸

Pertama, *delegation to semi autonomous or parastatal organisations*, yaitu pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah. *Kedua*, *delegation to semi autonomous or parastatal organisations*, yaitu pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah. *Ketiga*, *devolution*, yaitu penyerahan fungsi dan otoritas (*the transfer of function and authorities*) dari

⁶ Mawhood P. (Editor), 1987, *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser, John Wiley & Son.

⁷ Rondineeli dan Cheema, 1983, *Decentralisation and Development: Policy Implementation of Developing Countries*, hlm. 18.

⁸ *Ibid.*, hlm. 18-25.

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan bentuk *keempat*, adalah swastanisasi, yaitu penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Saya berpendapat bahwa makna desentralisasi beserta bentuk-bentuknya sebagaimana dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema di atas cukup komprehensif dan luas. Sifat komprehensif dan luas nampak dari konseptualisasi desentralisasi yang disorot dalam aspek teknik, spasial, dan administratif, sebagai elemen utama. Selanjutnya, makna desentralisasi juga mencakup pendelegasian wewenang tidak hanya mengenai teknis pemerintahan tetapi juga mencakup organisasi semi pemerintah, bahkan di dalam sektor swasta.

Namun demikian saya menganggap cakupan desentralisasi seperti dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema di atas tidak mengambatkan secara tepat dan menyeluruh nasikhin antara pemerintah pusat dan daerah. Saya setuju dengan Slater, ketika mengatakan bahwa aspek penting yang dilupakan oleh definisi kedua pakar tersebut adalah mengabaikan *the transfer of power from central to peripheral state*.⁹ Lugasnya, definisi itu mengabaikan *the territorial dimension of state power*, seperti dipaparkan oleh Conyers.

Di samping itu, mengutip pendapat Henry Maddick, antara desentralisasi dengan dekonsentrasi dapat dibedakan.¹⁰

⁹ Slater, 1990, "Debating of Decentralisation: A Reply to Rondinelli, *Development and Change*, Vol. 21., hlm. 504.

¹⁰ Henry Maddick, 1996, *Democracy: Decentralization and Development*, London, Asia House Publishing, hlm. 23.

Desentralisasi dipandang sebagai “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun *risudal* yang menjadi kewenangan pemerintah daerah”, sedangkan dekonsentrasi merupakan *the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters*.

Mengenai perbedaan desentralisasi dan dekonsentrasi ini, dengan mengutip pendapat Parson, Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessen¹¹ menyatakan bahwa dari aspek politik desentralisasi merupakan *sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups each having authority within a specefic area of the state*. Sementara dekonsentrasi merupakan *the sharing of power between members of the same rulling group having authority respectively in different areas of the state*.

C. Negara Federal

Kata “federal” berasal dari bahasa Latin *foedus*, yang berarti perjanjian. Kata ini menggambarkan ikatan perjanjian di antara negara-negara bagian untuk melakukan kerja sama, khususnya dalam rangka pertahanan. Perjanjian itu harus saling menguntungkan, yang dapat diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, akan tetapi masing-masing pihak harus menaati perjanjian tersebut. Menurut William Riker, ikatan federasi pada mulanya digunakan untuk mencapai tujuan militer, yang kemudian berkembang menjadi kebutuhan untuk mencukupi

¹¹ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hossen, 2001, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta, Penerbit P2P-LIPI, hlm. 23-25.

logistik, seperti pasar bebas dan penggunaan mata uang tunggal.¹² Perjanjian itu yang kemudian dikenal sebagai konstitusi federal. Menurut Miriam Budiardjo, untuk membentuk negara federal, harus dipenuhi dua syarat. *Pertama*, adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi dan, *kedua*, adanya keinginan untuk membentuk ikatan yang terbatas. Jika ikatan itu dilakukan secara penuh, maka bukan negara federal, tetapi negara kesatuan.¹³

Dalam negara federal, sering dijumpai ciri-ciri sebagai berikut. *Pertama*, satu wilayah negara terbagi atas negara-negara bagian. *Kedua*, ada kedaulatan ganda, di mana masing-masing antara pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian mempunyai otonomi untuk melaksanakan urusan pemerintahan. *Ketiga*, hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah daerah bersifat koordinatif atau kooperatif.¹⁴ Dalam hal hubungan tersebut bersifat koordinatif, maka ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut. *Pertama*, masing-masing pihak mempunyai kewenangan yang bersifat eksklusif. *Kedua*, masing-masing pihak mempunyai susunan pemerintahan. *Ketiga*, masing-masing pihak mempunyai kewenangan untuk menetapkan perpajakan. *Keempat*, kebutuhan untuk kerja sama di antara masing-masing pihak amat minimal.

¹² William Riker, "Beyond the Fiction of the Federalism", *World Politic*, Juli 2002, hlm. 495-531.

¹³ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 142.

¹⁴ Valerie Bunce dan Stephen Watts, "Ethnofederal versus Unitary States in the Postsocialist World, *The National Council for Eurasian and East European Research*, 2006, hlm. 7.

Sementara itu, hubungan antara pemerintah federal dengan negara bagian berlangsung dalam bentuk kooperatif apabila ditemua lima ciri khas. *Pertama*, masing-masing wewenang pemerintahan dibagi di antara kedua pihak. *Kedua*, pemerintah federal dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diatur melalui sebuah Undang-Undang, yang kemudian menjadi pedoman bagi negara bagian untuk melaksanakannya. *Ketiga*, ada pembagian mekanisme perpajakan. *Keempat*, negara bagian mempunyai sistem perwakilan di lembaga perwakilan federal. *Kelima*, ada kebutuhan kuat untuk melakukan kerja sama.

Dalam pelaksanaan selama bertahun-tahun, hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian mempunyai kecenderungan untuk bergeser dari koordinatif menjadi kooperatif. Hal ini disebabkan oleh minimal tiga hal. *Pertama*, NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DIPINDAI DAN DICETAKKAN MENGGUNAKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT cantangan pemerintah yang makin kompleks, sehingga urusan pemerintahan tidak dilaksanakan secara kaku menurut *list* wewenang dalam konstitusi. *Kedua*, adanya hubungan keuangan yang mengarah kepada pencapaian perimbangan di antara tingkat pemerintahan. *Ketiga*, kebijakan diadakan sehubungan dengan adanya pencapaian kepentingan tertentu di setiap tingkat pemerintahan.

Dalam buku teks mengenai federalisme, umum dijumpai pembagian model negara federal dalam tiga model.¹⁵ *Pertama*, model Amerika Serikat. Dalam model ini, kewenangan pemerintah federal (yang disebut sebagai *listed authority*) ditetapkan dalam ketentuan konstitusi, sedangkan selebihnya yang dikenal sebagai *kept power* merupakan wewenang negara

¹⁵ Lihat: Wang Lei, "Legal definition of unitary system in China", *Review of China and Foreign Law*, Vol. 6, 1997, hlm. 52-53.

bagian. *Kedua*, model Kanada. Dalam model ini, wewenang pemerintahan provinsi ditentukan secara rinci dalam ketentuan konstitusi, sedangkan sisanya merupakan wewenang pemerintah federal. *Ketiga*, model India. Dalam model ini, baik wewenang pemerintah federal maupun wewenang pemerintah negara bagian diatur secara rinci di dalam konstitusi, diikuti dengan *klausula*, bahwa dalam situasi tertentu, wewenang pemerintah negara bagian dapat diambil alih oleh pemerintah federal.

Di dalam praktik, komposisi negara federal cenderung dilaksanakan dalam penduduk yang bersifat multi-etnik, sehingga hubungan di antara tingkat pemerintahan berlangsung koordinatif. Setiap negara bagian mempunyai susunan pemerintahan sendiri-sendiri. Praktik semacam ini dikenal sebagai *asymmetric federalism*. Sudah tentu tantangan yang muncul adalah stabilitas pemerintahan yang dapat terjadi sewaktu-waktu. Salah satu variasi dari *asymmetric federalism* adalah seperti praktik di Belgia, di mana federasi ditentukan oleh dua hal yaitu konflik dan penggunaan bahasa. Wilayah Belgia yaitu Flanders, Wallonia, dan Brussels, ditetapkan sebagai daerah khusus karena faktor ekonomi dengan penggunaan bahasa masing-masing Belanda, Jerman, dan Prancis. Ketentuan ini diatur dalam konstitusi federal (1993).

Variasi lain adalah praktik *ethnofederalism*, yaitu pemerintah negara bagian masing-masing merupakan tempat konsentrasi etnis tertentu. Pola semacam ini lahir karena ada dominasi mayoritas dan perlawanan minoritas. Hal ini dipraktikkan di India, Afrika Selatan, Spanyol, dan Kanada; seperti juga praktik di bekas Yugoslavia, Cekoslovakia, dan Uni Soviet.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB VII

TUJUAN NEGARA



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengantar

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik dan bahkan menjadi pokok dari kekuasaan politik. Negara merupakan alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Oleh sebab itu, negara mempunyai karakter untuk dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Untuk mencapai hal itu, maka negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu. Dengan demikian, negara dapat mengintegrasikan dan

membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari warganya untuk mencapai tujuan bersama.

Tujuan bersama tersebut menjadi dasar dari segenap aparatur negara dalam menjalankan tugas. Tujuan negara menjadi kompos penunjuk jalan bagi pemerintah negara tersebut dan juga menjadi barometer bagi pengukur sejauh mana pemerintah berhasil menjalankan pekerjaannya.

Berikut ini akan dilihat formulasi tujuan negara yang telah lama dikemukakan oleh para ahli maupun dalam kenyataan praktik, yang mana di abad modern ini sekali pun, tiap-tiap negara mempunyai tujuan yang tidak sama dengan negara yang lain. Adapun formulasi tujuan negara itu meliputi pendapat sebagai berikut:

1. Teori Lord Shang
2. Teori Nicollo Machiavelli
3. Teori Dante Alighieri
4. Teori John Locke
5. Teori Immanuel Kant
6. Pandangan Paham Sosialis
7. Pandangan Paham Liberalis-Kapitalis; dan
8. Pandangan Sosial Demokrat.

B. Teori Lord Shang

Lord Shang merupakan pemikir Tiongkok yang hidup sekita abad ke-3. Pendapat mengenai tujuan negara dapat dilihat dalam buku *A Classic of Chinese School of Law*. Semasa hidupnya keadaan di Tiongkok adalah sangat kacau dan penuh dengan kerusakan, pemerintahannya lemah, di mana tingkat pemerintahan yang rendah tidak lagi tunduk kepada pemerintahan yang lebih tinggi.

Menurut Shang, tujuan negara adalah membuat pemerintahan negara menjadi berkuasa penuh terhadap rakyat. Supaya negara dapat berkuasa penuh, maka rakyat harus dalam kondisi lemah dan miskin; sebaliknya jika rakyat dijadikan kuat dan kaya maka negara menjadi lemah.¹

C. Teori Nicollo Machiavelli

Menurut Nicollo Machiavelli, tujuan negara adalah untuk mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan, dan ketenteraman. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah harus ditempatkan di atas segala aliran-aliran yang ada. Bagaimana pun lemahnya, pemerintahan harus diperlihatkan sebagai yang lebih berkuasa, sehingga dengan demikian banyak harapan demi tercapainya kemakmuran.²

Sebagai penganut paham realistik, Machiavelli menyatakan bahwa negara itu ada untuk kepentingannya sendiri dan harus mengejar tujuannya. Kelembagaan dengan cara yang dianggap paling tepat, bahkan dengan cara yang licik sekali pun. Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah terkadang harus bersikap seperti singa terhadap rakyatnya agar rakyat takut dan tunduk kepada pemerintah.³

D. Teori Dante Alghieri

Dante Alghieri (1266-1321) merupakan filosof dan penyair asal Italia. Salah satu pendapat yang dinilai cukup berani guna menentramkan situasi di Italia pada waktu itu adalah usul agar Paus hanya berkonsentrasi mengenai masalah-masalah

¹ Muchtar Pakpahan, *op.cit.*, hlm. 114-115.

² M. Solly Lubis, 2000, *Ilmu Negara*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 35.

³ Soehino, *op.cit.*, hlm. 73.

kerohanian saja dan tidak campur tangan dalam masalah politik. Sebaliknya, negara harus turut mengatur hal-hal yang bersifat keagamaan. Upaya ini perlu ditempuh guna menghindari kompetisi antara negara dengan gereja yang menyebabkan keadaan merosot dan tidak stabil.

Dalam pandangan Dante, tujuan negara adalah untuk menciptakan perdamaian dunia. Karena itu, undang-undang yang seragam bagi umat manusia perlu diciptakan untuk dapat mencapai tujuan tersebut.

E. Teori John Locke

Menurut John Locke, negara didirikan untuk memenuhi dan melindungi hak-hak asasi manusia yaitu hak untuk hidup, hak kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi. Jika hak-hak asasi itu dilanggar maka akan timbul kekacuan. Dengan pernyataan ini, Locke menentang pikiran yang berkembang sebelumnya bahwa rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada negara. Menurut Locke tidak seluruh hak asasi itu diserahkan, hak-hak yang bersifat alamiah seperti hak untuk hidup, hak kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi tidak diserahkan.

Bagi Locke, negara yang merampas seluruh hak asasi itu adalah negara yang tidak sesuai dengan fungsinya yaitu melindungi manusia yang menjadi warga negaranya. Karena tidak sesuai dengan tujuan didirikannya negara, negara ini menjadi tidak sah. Dia kehilangan keabsahannya.⁴

F. Teori Immanuel Kant

Menurut Immanuel Kant, negara mempunyai tujuan untuk menegakkan hak dan kebebasan warganya yang telah diatur dalam hukum. Pemerintah bersama-sama rakyat merupakan

⁴ Arief Budiman, *Teori Negara*, *op.cit.*, hlm. 29.

subjek hukum, dan sebagai subyek hukum, keduanya harus tunduk dan patuh kepada hukum. Kehidupan rakyat dalam suatu negara bukan atas kemurahan hati pemerintah tetapi karena kemampuan diri sendiri untuk hidup.

Menurut Kant, manusia dilahirkan sederajat dan sama. Perbedaan hanya ditimbulkan oleh harta dan pangkat manusia. Segala kemauan dan kehendak dalam masyarakat harus melalui dan berdasarkan undang-undang. Peraturan-peraturan hukum sebagai kehendak negara juga harus dirumuskan karena dia menjadi dasar pelaksanaan negara.

G. Pandangan Paham Sosialis

Dengan memandang manusia sebagai makhluk yang setara, maka tujuan negara menurut paham sosialis adalah memberikan kebahagiaan hidup yang merata dan sama kepada setiap warga negara. **Kebahagiaan yang merata** perlu dipertahankan dengan cara kerja sama, sehingga manusia dapat hidup layak. Negara juga perlu memberi jaminan bahwa hak-hak asas tidak dilanggar tanpa memandang kelasnya.

Mengenai pemerintahan, paham ini berpendapat bahwa penguasa berasal dari keseluruhan masyarakat tanpa ada perbedaan kelompok dalam pemerintahan. Sistem pemerintahan negara tidak mengenal partai. Negara bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara komunal.

H. Pandangan Paham Liberalis Kapitalis

Paham liberal kapitalis pada dasarnya memandang manusia sebagai makhluk hidup yang individualis. Pengertian manusia sebagai makhluk individu sangat ditonjolkan dan karena itu dia sangat berbeda dengan paham sosialis.

Tujuan negara menurut paham ini adalah memberikan kebebasan penuh bagi setiap warga negara untuk memperoleh kebahagiaan hidup masing-masing. Negara bertugas untuk menjaga agar pelanggaran hak pribadi tidak terjadi. Dalam bidang perekonomian, juga berlaku kebebasan bersaing atau *free fight liberalism*. Dalam bidang ekonomi, negara tidak banyak turut campur karena diserahkan kepada mekanisme pasar.

I. Pandangan Sosial Demokrat

Sebagai suatu ideologi, pandangan sosial demokrat merupakan reaksi terhadap sistem kapitalis, yang mulai berkembang pada awal abad ke-20. Tujuan sistem sosial demokrat adalah untuk mensejahterakan rakyat melalui peran aktif negara dalam memberikan jaminan kesejahteraan. Adapun kesejahteraan itu diwujudkan dalam lima pilar, yaitu demokrasi, *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, keadilan sosial, dan anti diskriminasi.



BAB VIII

TEORI KEDAULATAN



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengantar

Pembahasan mengenai kekuasaan negara akan menyentuh hal yang disebut sebagai “kedaulatan.” Jika kekuasaan dikonstruksikan dalam kerangka yuridis, maka kekuasaan itu disebut kedaulatan.¹ Jadi, kedaulatan adalah kekuasaan dalam perspektif yuridis.

Istilah kedaulatan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris dan Jerman, *soverignty* atau *souvereinteit* yang secara ekstrim menunjuk kepada pengertian “kekuasaan yang tertinggi.” Orang yang pertama kali mengemukakan konsep kedaulatan adalah Jean Bodin. Pemikir Prancis ini mengatakan bahwa

¹ Soehino, *op.cit.*, hlm. 79; Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 163.

kedaulatan adalah “wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum.” Wewenang tersebut ada pada penguasa yang menguasai seluruh warga negara dan orang-orang lain dalam ruang lingkup wilayahnya. Pemikiran Bodin itu kemudian berkembang seiring dengan perkembangan sejarah politik yang bergeser dari kuatnya sistem monarki (kerajaan) menjadi sistem demokrasi (kedaulatan rakyat) yang masih disanjung tinggi hingga penghujung milinium ketiga saat ini.

Dalam buku teks kenegaraan, dijumpai minimal 6 teori kedaulatan, yaitu:

1. Teori kedaulatan Tuhan;
2. Teori kedaulatan Raja;
3. Teori Kedaulatan Rakyat;
4. Teori Kedaulatan Negara; dan
5. Teori Kedaulatan Hukum.

B. Teori Kedaulatan Tuhan

Dalam teori ini kekuasaan tertinggi ada di Tangan Tuhan. Oleh karena itu, seluruh perintah negara haruslah merupakan implementasi dari kedaulatan Tuhan.² Seluruh gerak dari pemerintahan dan rakyat harus sesuai dengan kehendak-kehendak Tuhan tersebut.

Dalam lintasan sejarah disebutkan banyak penguasa zaman kuno yang mengaku dirinya sebagai Tuhan. Ada yang menyembahnya secara sadar dan sukarela, namun lebih banyak yang menyembah karena terpaksa atau dipaksa oleh aparat penguasa. Adapula yang mengaku sebagai wakil atau titisan Tuhan. Agar kekuasaannya mempunyai legitimasi, banyak juga

² Franz Magni Suseno, 1997, *Etika Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 191-195.

penguasa yang merasa representasi sah dari Tuhan semesta alam. Kedua tipe dari teori kedaulatan Tuhan itu menghasilkan pemerintahan yang absolut. Oleh sebab itu kemudian teori ini mulai ditinggalkan.

C. Teori Kedaulatan Raja

Raja biasanya bersandar pada kemampuan untuk menyakinkan rakyat bahwa ia dan keturunannya yang berhak diangkat dalam kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi. Tuhan lah yang memberikan hak untuk memerintah secara mutlak kepada para raja. Oleh karena itu, kekuasaan politik yang dimiliki para raja tidak dapat dicabut oleh rakyat jelata.³

Kekuasaan yang mutlak pada raja dan banyaknya penyelewengan kekuasaan ini ke dalam tirani menyebabkan rakyat tidak lagi percaya kekuasaan tertinggi harus di tangan raja. Mereka mulai menyadari kekuatannya sendiri sebagai rakyat yang beridentitas dan berhak.

D. Teori Kedaulatan Rakyat

Timbulnya teori kedaulatan rakyat merupakan reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat. Ada indikasi kuat bahwa paham kedaulatan rakyat itu telah membawa secara inheren kepada semangat sekulerisme dan antroposentrisme. Hal ini disebabkan oleh paradigma baru yang dibawa oleh kedaulatan rakyat adalah suatu pembangkangan terhadap legitimasi

³ “Kata Pengantar” Maswadi Rauf, dalam April Carter, 1985, *Otoritas dan Demokrasi*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora, Jakarta, Penerbit Rajawali, hlm. xiv.

kekuasaan Tuhan yang diatasnamakan oleh raja sebagai pendasaran kekuasaannya.

Jean Jacques Rousseau menggemakan kedaulatan rakyat lewat buku *Du Contract Social*. Dalam teori fiksi mengenai “perjanjian masyarakat” ia mengatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* di mana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak dari suatu kehendak bersama (*general will, volonte generale*). Kehendak bersama harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi, apabila hanya kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi apa yang disebut sebagai kepentingan umum.

Teori kedaulatan rakyat, yang kemudian secara politik menjadi gagasan demokrasi, mengatakan bahwa rakyat sendiri yang berwenang untuk menentukan bagaimana ia mau dipimpin dan oleh siapa. Karena semua anggota masyarakat sama kedudukannya sebagai manusia dan warga negara, dan berdasarkan keyakinan bahwa tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain, wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri.

E. Teori Kedaulatan Negara

Teori kedaulatan negara merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan rakyat. Namun demikian, teori ini sebenarnya melanggengkan dan melangsungkan teori kedaulatan raja dalam suasana kedaulatan rakyat.

Dalam hal ini, perwujudan negara yang abstrak dikonkritkan dalam diri raja. Ajaran ini dikenal sebagai *Verkulpritsstheorie*, yang artinya negara menjelma dalam tubuh raja. Di sini negara berdaulat karena rakyat, selanjutnya kedaulatan itu dimiliki oleh negara yang dimanifestasikan dalam diri raja, sehingga pada hakikatnya ajaran ini sama dengan teori kedaulatan raja.

F. Teori Kedaulatan Hukum

Teori kedaulatan hukum merupakan penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara. Seperti dikemukakan oleh Krabbe, bahwa kekuasaan tertinggi tidak pada raja dan negara, tetapi berada pada hukum, yang bersumber kepada kesadaran hukum setiap orang. Dalam teori kedaulatan negara, hukum ditempatkan di bawah negara, sehingga negara tidak tunduk kepada hukum. Oleh sebab itu, sehubungan dengan hak asasi manusia, sudah semestinya negara tidak boleh melanggar hukum. Kalau pun berdaulat mengadakan perubahan, maka harus dengan persetujuan rakyat.

Perasaan kesadaran hukum ini terjelma ke dalam naluri hukum (*Rechts instink*) di dalam negara melalui adanya lembaga legislatif. Dengan demikian, lembaga legislatif, yang populer disebut parlemen, hanyalah suatu lembaga atau alat untuk menjelmakan kesadaran hukum dari rakyat.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB IX

KONSTITUSI



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengertian Konstitusi

Lazim dipahami bahwa salah satu sendi hukum ketatanegaraan yang paling utama adalah konstitusi. Boleh dikatakan dewasa ini setiap negara di dunia memiliki konstitusi. Konstitusi berasal dari Bahasa Latin, *constitutio*.¹ Istilah ini berkaitan dengan kata *jus* atau *ius*, yang berarti hukum atau prinsip.² Saat

¹ M. Solly Lubis menyebutkan kata konstitusi berasal dari kata dalam bahasa Prancis *constituer*. Lihat M. Solly Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan 2, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 44. Sementara Sri Soemantri menyebutkan bahwa asal usul istilah konstitusi adalah dari bahasa Inggris *constitution*. Lihat dalam Sri Soemantri, 1982, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali, hlm. 44.

² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Konpress, hlm. 1.

ini, bahasa yang biasa dijadikan rujukan istilah konstitusi adalah bahasa Inggris, Jerman, Prancis, Italia, Spanyol, Portugis, dan Belanda.

Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk pengertian *constitution* dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman memebdakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan dalam bahasa Jerman pengertian tentang konstitusi ini dibedakan pula antara *gerundrecht* dengan *grundgesetz* seperti antara *grondrecht* dengan *grondwet* dalam bahasa Belanda. *Gerundrecht* (Jerman) dan *grondrecht* (Belanda) secara harfiah berarti hak dasar, tetapi sering juga diartikan sebagai hak asasi manusia.³

Dalam bahasa Prancis, digunakan istilah *Droit Constitutionnel* untuk pengertian luas, sedangkan pengertian sempit, yaitu *Loi Constitutionnel*. *Droit Constitutionnel* identik dengan pengertian konstitusi, sedangkan *Loi Constitutionnel* identik dengan Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, yaitu dalam arti konstitusi tertulis.⁴

Dalam bahasa Italia, istilah yang dipakai untuk pengertian konstitusi adalah *Dirrito Constitutionale*. Dalam bahasa Arab dipakai pula beberapa istilah yang terkait dengan pengertian konstitusi itu, yaitu *Masturiyah*, *Dustuur*, atau *Qanun Asasi*.⁵

³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Kompas, hlm. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

Di Negeri Belanda, pada awalnya digunakan istilah *staatsregeling* untuk menyebut konstitusi. Tetapi, atas prakarsa Gijbert Karel van Hogendorp pada tahun 1813, istilah *grondwet* digunakan untuk menggantikan istilah *staatsregeling* yang juga memiliki pengertian undang-undang dasar atau konstitusi.⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie, di berbagai negara di Eropa Kontinental, yang menganut tradisi *civil law*, istilah konstitusi memang selalu dibedakan antara pengertian konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis.

Konstitusi yang tertulis itulah yang biasa disebut dengan istilah-istilah *grondwet* (Belanda), *grundgesetz* (Jerman), *Loi Constituionnel* (Prancis). Sementara itu, kata *constitutie*, *verfassung*, *grundrecht*, *grondrecht*, *Droit Constitutionnel*, *Dirrito Constitutionale*, merupakan istilah-istilah yang dipakai dalam arti luas.⁷ Dalam praktik sehari-hari memang yang digunakan sebagai pemertakan adalah pengertian dalam arti sempit tersebut. Tulisan ini memaknai konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Tetapi perlu diperingatkan bahwa konstitusi hanya salah satu sumber hukum tata negara. Selain konstitusi, ada berbagai kaidah-kaidah lain, baik dalam formasi peraturan perundang-undangan, kebiasaan (konvensi), dan yurisprudensi, yang menjadi sumber dan aturan-aturan hukum tata negara.⁸

⁶ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 1-2 dan 9-10.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, hlm. 4.

⁸ Bagir Manan, "Kedudukan Hukum Memorandum DPR kepada (terhadap) Presiden", makalah Seminar Nasional, Jakarta, 28 Februari 2001, hlm. 1.

Dalam penyusunan konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, suasana kebatinan (*geistlichenhentergrund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis, perumusan yuridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan saksama, untuk dapat dimengerti sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.

Konsep tentang negara itu dapat dikenali karena lazimnya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasal konstitusi, tentu dengan catatan jika negara yang bersangkutan mempunyai konstitusi sebagai dokumen tertulis. Hanya saja, perumusan undang-undang dasar tidak selalu mengatur secara lengkap dan rinci segala sesuatunya atau rumusannya masih mengandung makna ganda. NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
JALAN KEMALAKESIAAN MENYINGKAPAN NASAG
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT Hal ini membutuhkan pedoman lain untuk menanggulangi masalah yang timbul. Selain dari penjelasan resmi yang tersedia, pedoman ini antara lain didapat melalui berbagai cara penafsiran atas rumusan yang terkandung dalam konstitusi tadi.

Pada sisi lain, seperti dikatakan oleh Kusnu Goesniadhie, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang memformasi dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap konstitusi dapat terus berkembang dalam praktik di kemudian hari.⁹

⁹ Kusnu Goesniadhie S., 2009, *Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia*, Malang, Penerbit Nasa Media, hlm. 32.

Berkaitan dengan hal ini, maka penafsiran terhadap konstitusi pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang, memerlukan rujukan standar yang dapat dipertanggungjawabkan sebaik-baiknya, sehingga konstitusi tidak menjadi alat kekuasaan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak mana pun juga.¹⁰ Seperti yang dikatakan oleh Bagir Manan, tidaklah cukup untuk memahami hukum ketatanegaraan suatu negara kalau hanya menggantungkan atau mengukur segala sesuatu dengan asas atau aturan yang ada dalam konstitusi.¹¹

Menurut Moh. Mahfud M.D. keberadaan konstitusi pada awal pertumbuhan negara-bangsa modern tidak lepas dari pengakuan adanya paham demokrasi, yang pada intinya menyatakan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan rakyat.¹² Dalam hal ini, negara terformasi karena adanya “kontrak sosial” antara masyarakat dengan penguasa di mana kepada sang penguasa diberi mandat untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi individu tersebut. Tidak semua hak-hak asasi tadi diserahkan kepada penguasa, namun sebatas apa yang tertuang di dalam “kontrak” pada saat pemformasian negara tadi. Dalam khasanah peradaban modern, “kontrak” tersebut dituangkan dalam formasi konstitusi. Dengan demikian, maka konstitusi

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Jogjakarta, Penerbit UII Press, hlm. 5.

¹² Moh. Mahfud M.D., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta, Penerbit Ford Foundation dan Gama Media, hlm. 18.

merupakan fungsi residual dari hak asasi manusia dan bukan sebaliknya.¹³

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah menimbulkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan di pihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pemerintah dalam menjalankan kekuasaan dengan dalil “*Government by laws, not by men*”.

Bagir Manan menunjuk hakikat konstitusi sebagai perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.¹⁴ Tetapi, Bagir Manan juga mengingatkan bahwa adanya rangkaian kaidah atau ketentuan yang membatasi kekuasaan pemerintah disertai jaminan hak-hak dasar belum berarti hakikat konstitusi telah diwujudkan. Kesemuanya harus dilihat dalam kehidupan sehari-hari negara yang bersangkutan. Suatu negara mungkin memilih rangkaian

¹³ *Ibid.*, hlm. 20.

¹⁴ *Ibid.*

kaidah konstitusi yang lengkap, tetapi bukan negara konstitusional. Sebab dalam kenyataan pemerintah negara tersebut menjalankan kekuasaan tanpa batas dan hak-hak rakyat sama sekali ditelantarkan.¹⁵

Dengan demikian, pembuatan konstitusi didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip dan cita-cita, konstitusi sebagaimana juga perundang-undangan yang lain, merupakan *the resultan of a prallelogram of forces-political, economic, and social of its adoption*, kata Ni'matul Huda.¹⁶ Dalam hal ini konstitusi sebenarnya membawa pesan tentang bagaimana relativitas kekuasaan pemerintah distrukturkan.

Singkat kata, suatu konstitusi merupakan buatan manusia dan dirumuskan oleh penerbitan dan penyempurnaan negara dan para sarjana serta praktisi politik untuk dipatuhi rakyat. Ini merupakan fenomena sosial dan mencerminkan adanya nilai-nilai, ide-ide, kepentingan-kepentingan golongan, dan juga kepentingan perumusanya. Suatu konstitusi dengan demikian dipahami sebagai produk dari suatu proses politik yang seharusnya secara demokratis menampung dan menyalurkan aspirasi-aspirasi politik yang utama, yang sebenarnya mencerminkan pandangan rakyat tentang tata norma etis sosial,

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Jogjakarta, Penerbit UII Press, hlm. 72-73.

ketertiban umum, keadilan, tata nilai sosial, dan budaya, peranan serta hubungan antar lembaga-lembaga sosial.¹⁷

Secara akademik uraian di atas hendak menyatakan bahwa semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Menurut Ivo D. Duchacek, “pembatasan kekuasaan pada umumnya merupakan corak umum materi konstitusi.”¹⁸ Secara filsafati, ada anggapan bahwa sebelum sebuah aturan hukum diformasi, termasuk konstitusi, selalu ada nilai yang dianggap mengawali, lebih utama, dan mendasari [keberlakuan] serta dijadikan dasar untuk memberi formasi dan isi aturan-aturan hukum tersebut.


B. Model Penyusunan Konstitusi

Kajian tentang hukum konstitusi semakin hari dianggap semakin penting bagi kebanyakan negara di dunia, khususnya oleh negara-negara yang memiliki sistem negara demokrasi konstitusional. Hal tersebut menjadi relevan mengingat konstitusi adalah hukum tertinggi di dalam suatu negara (*the supreme law of the land*). Oleh karena konstitusi merupakan landasan fundamental terhadap segala formasi hukum atau peraturan perundang-undangan, maka sebagai prinsip hukum yang berlaku secara universal, formasi hukum dan peraturan

¹⁷ Budiono Kusumohamidjojo, 2004, *op.cit*, Jakarta: Grasindo, hlm. 218. Dalam substansi yang mirip, Dario Castiglione menyatakan bahwa “*The constitution in its functional sense, is therefore the general pattern according to which a society is ordered*. Periksa dalam Richard Bellamy dan Dario Castiglione, 1996, *The Polical Theory of the Constitution*, Oxford: Blackwell, hlm. 9.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, hlm. 6.

perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Konstitusi kini juga dipahami bukan lagi sekedar suatu dokumen mati, tetapi lebih dari itu, konstitusi telah menjelma dan berfungsi sebagai prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan suatu negara yang selalu hidup mengikuti perkembangan zamannya (*the living constitution*). Dilihat dari sudut kedudukannya, konstitusi adalah kesepakatan umum (*general consensus*) atau persetujuan bersama (*common agreement*) dari seluruh rakyat mengenai hal-hal dasar yang terkait dengan prinsip dasar kehidupan dan penyelenggaraan negara, serta struktur organisasi suatu negara.¹⁹ Artinya, ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi memiliki makna penting dan konsekuensi besar untuk dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan tanpa terkecuali, baik melalui beragam  NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Prinsip-prinsip perekonomian nasional yang harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi yang jelas termaksud dalam UUD 1945, menyebabkan konstitusi negara kita itu berbeda dari konstitusi negara lain, seperti misalnya Konstitusi Amerika Serikat yang sama sekali tidak mengatur urusan-urusan perekonomian dalam konstitusi. Para perumus Konstitusi Amerika Serikat (1878) berpandangan bahwa urusan perekonomian mutlak merupakan urusan pasar sehingga tidak perlu diatur dalam konstitusi. Dalam tradisi Amerika Serikat,

¹⁹ Lebih lanjut lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, op.cit.*, hlm. 19-34.

yang bersumber dari tradisi hukum *common law* di Inggris²⁰, masalah-masalah perekonomian dipandang sebagai fenomena pasar (market) yang berkembang dalam dinamika masyarakat sendiri, sehingga tidak memerlukan pengaturan ketat oleh negara.

Keseluruhan naskah konstitusi, yang sudah diamandemen hingga 27 kali, tidak ada satu pun pasal yang berkaitan dengan soal-soal perekonomian atau hak-hak ekonomi. Kalau pun ada pasal yang berkaitan dengan ekonomi dan keuangan, hanya yang berhubungan dengan kebijakan administrasi negara yang berkaitan dengan bidang keuangan (moneter), fiskal, dan anggaran (*budgeting*). Walaupun sudah tentu pasal-pasal tadi berpengaruh dalam dinamika perekonomian yang terjadi di dalam masyarakat, akan tetapi lebih bersifat administrasi negara daripada misalnya pola hubungan antara peran pasar dengan negara dalam pengelolaan sumber daya alam dan manajemen kekayaan alam yang secara langsung berhubungan dengan ciri-ciri liberalisme atau sosialisme.²¹

Pola pengaturan semacam itu kemudian ditiru oleh negara di dunia, sehingga sebagian besar negara-negara demokrasi Barat

²⁰ Kerajaan Inggris dikenal tidak mempunyai konstitusi, dalam arti dokumen yang memuat aturan dasar, akan tetapi tidaklah serta merta dicap tidak konstitusional. Inggris adalah monarki konstitusional, di mana kekuasaan raja/ratu serta pemerintahannya diatur melalui hukum dasar yang tidak tertulis. Negara ini sebenarnya juga memiliki dokumen-dokumen tertulis sebagai rujukan dasar dalam penyelenggaraan kegiatan kekuasaan negara, di samping berbagai konvensi yang tumbuh dan hidup dalam praktik. Sekalipun lama di bawah koloni Inggris, saat merdeka Amerika Serikat menyimpang dari tradisi bernegara semacam itu, dan sering ditunjuk sebagai negara modern pertama yang menyusun konstitusi.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, hlm. 130.

juga tidak mencantumkan soal-soal perekonomian itu dalam konstitusi. Dapat dilihat dalam konstitusi Prancis, Italia, Belanda, Jepang, Filipina, Meksiko, Korea Selatan, Malaysia, Thailand, dan sebagainya. Lagi pula dalam tradisi *common law* berakar keyakinan tidak semua hal harus diatur dalam hukum tertulis. Jika timbul masalah, cukup pengadilan yang mengambil peran untuk menyelesaikannya dengan putusan yang final dan menjadi sumber hukum bagi kasus-kasus berikutnya yang terkait dengan persoalan yang sama.

Dilacak lebih jauh, negara seperti Amerika Serikat dan Inggris, sudah “mempunyai pengalaman sendiri mengenai kegiatan perekonomian.”²² Sejak semula, kegiatan bisnis pada pokoknya memang terpisah dari soal kenegaraan. Inggris merupakan negara pertama yang mengembangkan sistem yang kemudian dikenal sebagai kapitalisme klasik. Pada awalnya, terutama pada abad ke-14 dan ke-15, cabang perdagangan dan industri di Inggris terhambat oleh peraturan-peraturan yang rumit dari penguasa-penguasa feodal dan berdasarkan ajaran-ajaran abad pertengahan itu. Tetapi peraturan-peraturan itu dihancurkan dan diganti oleh peraturan-peraturan baru didasarkan pada usaha peningkatan industrialisasi. Kebebasan pribadi, kemerdekaan berkontrak, merupakan asas-asas yang secara mutlak dijunjung setinggi-tingginya. Segala campur tangan pemerintah terhadap industri dan perdagangan ditolak dan oleh karena itu lalu dapat berkembang pesat. Selama 50 tahun sejak tahun 1760-an, Inggris mengalami masa jaya, karena penguasa mendapatkan kebebasan untuk mengejar keuntungan sebesar-besarnya

²² *Ibid.*, hlm. 135.

dengan memperkerjakan petani-petani yang menjadi miskin karena industrialisasi, kaum perempuan, dan anak-anak.

Negara-negara Eropa lainnya atas motif ekonomi juga melakukan pendudukan serta penjajahan ke seluruh dunia, yaitu di benua Asia, Afrika, Australia, dan Amerika melalui perusahaan-perusahaan multinasional yang dikembangkan oleh perorangan warga negara. Demikian juga pasukan-pasukan perang dari penjajah itu, berkolaborasi dengan perusahaan-perusahaan besar mengeksploitasi sumber daya ekonomi di negara jajahan untuk keuntungan negara penjajah.

Sesudah dekolonisasi, negara-negara dalam tradisi *civil law* tidak terlampau risau soal penting atau tidaknya pemisahan kegiatan politik dan ekonomi. Sebaliknya, negara *common law* bersikukuh mempertahankan tradisi pemisahan itu. Urusan politik dianggap sebagai urusan negara dan pemerintah, sedangkan urusan bisnis diserahkan kepada masyarakat kepada dinamika yang berkembang dalam masyarakat sendiri yang diatur berdasarkan mekanisme pasar. Paradigma inilah yang di kemudian hari dikenal sebagai kapitalisme, yaitu paham yang mengutamakan kapital, yang menekankan peranan perusahaan sebagai penggerak roda perekonomian dalam masyarakat.

Berbeda dengan negara dengan tradisi *civil law*, yang juga menganut paham kapitalisme-liberalisme, yang secara umum memang semenjak awal mempunyai naskah konstitusi. Diawali dari Prancis (1791), kemudian juga negara Jerman, Belanda, Swedia, Belgia, Italia, Spanyol, Portugal, Irlandia, dan lain-lain. Sekalipun sistem ekonomi bersifat kapitalisme-liberalisme, tetapi tradisi menuangkan kebijakan-kebijakan pemerintahan dalam formasi hukum tertulis, mendorong juga untuk menuangkan kebijakan ekonomi dalam undang-undang,

dan bahkan dalam derajat yang lebih tinggi sebagai ketentuan undang-undang dasar.²³

Hal itu sangat berbeda dengan UUD 1945 yang sejak awal mencantumkan ketentuan tentang haluan atau politik perekonomian itu dalam 1 bab tersendiri, yakni Bab XIV. Bahkan, bab yang semula berjudul “Kesejahteraan Sosial”, sesudah reformasi, yaitu melalui Perubahan Ke-4 2002, dilengkapi menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Dengan demikian, UUD 1945 dewasa ini telah makin tegas mempermuklumkan diri sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution, the constitution of economic policy*), di samping sebagai konstitusi politik (*political constitution*) dan konstitusi sosial (*social constitution*).

Artinya, semua kebijakan-kebijakan ekonomi yang kita kembangkan ~~tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD 1945.~~ Sekarang, masalahnya bukan lagi persoalan setuju/tidak setuju dengan ketentuan konstitusional semacam ini. Undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi merupakan kesepakatan kewarganegaraan dan konsensus kebangsaan yang tertinggi yang harus dijadikan pegangan bersama dalam segenap aktivitas penyelenggaraan negara. Jika kesepakatan ini dilanggar, kebijakan yang melanggar demikian itu dapat dibatalkan melalui proses peradilan.

Dalam perjalanan sejarah, memang berkembang kelompok pendapat yang berusaha menafsirkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 menurut alur pikirannya sendiri, yang seolah-olah adanya

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, op.cit.*, hlm. 127.

Pasal 33 itu tidak mempunyai makna sama sekali. Pasal 33 ditafsirkan seolah tidak menolak ekonomi pasar liberal asal tujuan akhirnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengertian demikian tentu sama saja jika Pasal 33 itu dihapuskan sama sekali dari rumusan UUD 1945. Memang cukup besar hasrat para pakar dan para wakil rakyat yang berhimpun di Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001-2002 menjelang Perubahan Keempat disahkan untuk menghapuskan sama sekali Pasal 33 itu dari UUD 1945. Akan tetapi, keinginan seperti itu mendapat perlawanan dan tidak berhasil diwujudkan. Sebaliknya, rumusan Pasal 33 itu dilengkapi dan bahkan bunyi judul XIV pun dilengkapi menjadi "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial"

Rumusan lengkap Pasal 33 menjadi terdiri atas 5 ayat, ditambah lagi dengan Pasal 34 yang juga dilengkapi menjadi 4 ayat. NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DOKUMEN INI DICETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT *"(1) Perekonomian nasional berdasar berdasar atas asas kekeluargaan", "(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara", "(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", "(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional", "(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang".*

"(1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara", "(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial

bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”, “(3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”, dan “(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

Gagasan demokrasi ekonomi tercantum eksplisit dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara kita. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi. Artinya, dalam pemegang kekuasaan tertinggi di negara kita adalah rakyat, baik di bidang politik maupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat. Dalam sistem demokrasi yang dibangun tentu tidak semuanya secara langsung dan insyafah rakyat. Beberapa bagian yang pokok diwakilkan pengurusannya kepada negara, dalam hal ini kepada (i) MPR, DPR, DPD, dan Presiden dalam urusan penyusunan haluan-haluan dan perumusan kebijakan-kebijakan resmi bernegara, dan (ii) kepada Presiden dan lembaga-lembaga eksekutif pemerintahan lainnya dalam urusan-urusan melaksanakan haluan-haluan dan kebijakan-kebijakan negara itu, serta (iii) secara tidak langsung kepada lembaga peradilan dalam urusan mengadili pelanggaran terhadap haluan dan kebijakan-kebijakan negara itu.

Namun, terlepas dari adanya pendelegasian kewenangan dari rakyat yang berdaulat kepada para delegasi rakyat, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif itu, makna kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi menurut sistem demokrasi politik dan demokrasi ekonomi itu tidak dapat

dikurangi dengan dalih kewenangan rakyat sudah diserahkan kepada para pejabat. Dalam konteks bernegara, kedaulatan rakyat itu bersifat ‘relatif mutlak’, meskipun harus diberi makna yang terbatas sebagai perwujudan ke-Maha-Kuasaan Allah sebagaimana diakui dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945. Sebagai konsekuensi tauhid, yaitu keimanan bangsa Indonesia kepada Allah Swt, Tuhan Yang Maha Esa, maka setiap manusia Indonesia dipahami sebagai khalifah Tuhan di atas muka bumi yang diberi kekuasaan untuk mengolah dan mengelola alam kehidupan untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Seperi dikatakan oleh Kusnu Goesniadhie, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang memformasi dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap konstitusi dapat terus berkembang dalam praktik di kemudian hari.²⁴ Pada tahun 1940-an, mencantumkan urusan perekonomian dalam ketentuan konstitusi tentu tidak lazim, kecuali di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Akan tetapi, sesudah komunisme sendiri runtuh, sekarang banyak sekali negara

²⁴ Kusnu Goesniadhie S., 2009, *Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia*, Malang, Penerbit Nasa Media, hlm. 32.

demokrasi terbuka yang justru mengadopsi gagasan konstitusi perekonomian. Republik China (Taiwan) yang menganut sistem demokrasi dan anti komunis juga memuat ketentuan pokok mengenai kebijakan ekonomi nasionalnya dalam konstitusi, pada Bab XIII tentang *Fundamental National Policies*, Section 3, mulai dari article 142 s/d artikel 157.

Misalnya, artikel 142 menentukan, “*National economy shall be based on the Principle of People’s Livelihood and shall seek to effect equalization of land ownership and restriction of private capital in order to attain a well-balanced sufficiency in national wealth and people’s livelihood*”. Pada bagian dari artikel 143 ditentukan pula, “... *Mineral deposits which are embedded in the land, and natural power which may, for economic purpose, be utilized for public benefit shall belong to the State, regardless of the fact that private individuals may have acquired them*”.
NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCIPTAKAN DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT
“... *If the value of a piece of land has increased, not through the exertion of labor or the employment of capital, the State shall levy thereon an increment tax, the proceeds of which shall be enjoyed by the people in common*”.

Selanjutnya, artikel 144 menentukan, “*Public utilities and other enterprises of a monopolistic nature shall, in principle, be under public operation. In cases permitted by by law, they may be operated by private citizens*”. Artikel 145 menentukan pula, “*With respect to private wealth and privately operated enterprises, the State shall restrict them by law if they are deemed detrimental to a balanced development of national wealth and people’s livelihood*”. “*Cooperative enterprises shall receive encouragement and assistance from the State*”. “*Private citizens’ productive enterprises and foreign trade*

shall receive encouragement, guidance, dan protection from the State”.

Memang dapat diakui juga bahwa sebagian ketentuan-ketentuan konstitusional yang demikian itu sudah ketinggalan zaman, jika dikaitkan dengan perkembangan globalisasi dewasa ini. Namun demikian, perlu dicatat bahwa sampai sekarang –terlepas dari masalah politiknya dengan Republik Rakyat Cina– Taiwan telah berkembang menjadi salah satu negara tanpa hutang di dunia. Perekonomian rakyat tumbuh merata sampai ke desa-desa. Padahal Taiwan bukan negara komunis dan bahkan anti komunis sejak awal berdirinya.

Selain Taiwan, tentu banyak lagi negara-negara lain yang dapat dibahas berkenaan dengan pengaturan konstitusional kebijakan ekonomi negaranya. Misalnya, Konstitusi Afrika Selatan memuat ketentuan seperti Pasal 34 UUD 1945 yang mengatur perekonomian tidak hanya di bidang ekonomi dan sosial yang membebani Pemerintah dengan kewajiban untuk menyediakan “*basic goods and services*” untuk warganya. Demikian pula banyak negara demokrasi lainnya yang tidak membiarkan kegiatan perekonomian rakyatnya bergerak sendiri tanpa regulasi dan campur tangan pemerintah di mana dan kapan diperlukan, semata-mata untuk menjaga agar dinamika pasar tidak merugikan kepentingan rakyat banyak yang harus dilindungi oleh negara.

Bahkan, di Amerika Serikat sendiri diskusi-diskusi tentang konstitusionalisasi kebijakan ekonomi ini juga sangat berkembang. Pentingnya peran dan intervensi negara ke dalam mekanisme pasar terus meningkat dari waktu ke waktu. Apalagi, di tengah krisis keuangan Amerika Serikat sekarang dan kebijakan “*bail-out*” yang diterapkan untuk mengatasinya

sekarang justru menambah bukti mengenai pentingnya peranan negara dalam perekonomian masa kini. Misalnya, Frank I. Michelman dalam bukunya “Socio Economic Rights in Constitutional Law: Explaining American Way”, menyatakan, “... *this article suggests why inclusion (pen: maksud pemuatan ketentuan tentang ekonomi dalam konstitusi) could be demanded, nonetheless, as a matter of political-moral principle. It then canvasses possible responses to the American case. These include both a possible denial that socio-economic guarantees are, in fact, lacking from US constitutional law and a possible claim that omitting them is the correct choice for the US as a matter of non ideal political morality*”.

Malah, secara khusus, James M. Buchanan Jr., dalam Prize Lecture-nya guna memperingati Alfred Nobel (1986) menulis judul “*The Constitution of Economic Policy*”. Menurutnya, “*In the standard choice environment there is little or no concern with the constitution of the choice environment*”. “*There is no institutional barrier between the revealed expression of preference and direct satisfaction*”. Akan tetapi, dalam kesimpulannya ia menyatakan, “... *the political economist who seek to remain within the normative constraints imposed by the individualistic canon may enter the ongoing dialogue on constitutional policy*”. “*The whole contractarian exercise remains empty if the critical dependence of politically-generated results upon the rules that constrain political action is denied. If end states are invariant over shifts in constitutional structure, there is no role for constitutional political economy. On the other hand, if institutions do, indeed, matter, the role is well defined*”.

Dengan menempatkannya sebagai norma-norma konstitusi, maka ketentuan-ketentuan konstitusional perekonomian itu mempunyai kedudukan yang dapat memaksa untuk dipakai sebagai standar rujukan dalam semua kebijakan ekonomi. Jika bertentangan, kebijakan demikian dapat dituntut pembatalannya melalui proses peradilan. Dengan demikian, ekonomi dapat diharapkan membantu dalam membuat perhitungan, tetapi yang memutuskan adalah politik berdasarkan ketentuan hukum sesuai dengan apa yang sudah disepakati bersama oleh seluruh anak bangsa sebagaimana yang tercermin dalam konstitusi sebagai kontrak sosial. Dengan perkataan lain, ekonomi memperhitungkan, politik memutuskan, tetapi hukum lah yang akhirnya menentukan. Jangan biarkan ekonomi memutuskan segala sesuatu dengan logikanya sendiri. Politik juga tidak boleh dibiarkan memutuskan segala sesuatu dengan logikanya sendiri. Inilah hakikat makna bahwa negara kita adalah negara demokrasi konstitusional, Negara Hukum, *Rechtsstaat, the Rule of Law, not of Man.*

C. Penafsiran Konstitusi

Penafsiran konstitusi selama bertahun-tahun, dalam sistem di Amerika Serikat, dan sekarang di Indonesia dalam pelaksanaan pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi, telah berkembang sedemikian rupa dalam putusan perkara hukum konkrit.²⁵ Tidak ada definisi yang pasti mengenai jenis penafsiran konstitusi karena setiap peneliti dapat

²⁵ Lihat: Balkin and Levinson, "The Canons of Constitutional Law", *Harvard Law Review*, No. 964, 1998, hlm. 111.

mengembangkan kajian sendiri mengenai hal ini.²⁶ Dalam tulisan ini coba diuraikan mengenai jenis penafsiran hukum yang paling sering dianalisis.²⁷ Adapun jenis penafsiran tersebut adalah yang berhubungan dengan keberadaan konstitusi sebagai dokumen hukum, yang sering disebut sebagai metode original, yang variasinya terbagi ke dalam 3 formasi penafsiran yaitu: (i) tekstual; (ii) struktur; dan (iii) doktrinal.

1. Penafsiran Tektual

Konstitusi merupakan dokumen hukum yang terdiri atas narasi yang terbagi ke dalam pasal-pasal dan perubahan.²⁸ Para penyusunnya merumuskan ketentuan-ketentuan konstitusi yang berlaku pada masa yang terus menerus, dengan keraguan-raguan mengenai komitmen generasi yang akan datang.²⁹

Ketentuan itu sendiri merupakan akhir dari pembahasan dalam persoalan-persoalan yang dihadapi.

Persoalan sehubungan dengan ketentuan tekstual konstitusi adalah keterbatasan dan metodologi. Keterbatasan itu menyangkut relasi dengan persoalan-persoalan yang sifatnya abstrak. Di Amerika Serikat, mayoritas hakim agung hal itu

²⁶ Brown, "Accountability, Liberty and the Constitution", *Columbia Law Review*, Vol. 98, 1998, hlm. 531.

²⁷ Amar, "Intratextualism", *Harvard Law Review*, Vol. 112, 1999, hlm.747.

²⁸ Grey, "The Constitution as Scripture", *Standford Law Review*, Vol.37, 1994, hlm. 1.

²⁹ Levinson, "Law as Literature", *Texas Law Review*, Vol. 60, 1992, hlm. 373-376.

³⁰ Shauer, "Easy Cases", *Sout Carolina Law Review*, Vol. 58, 1995, hlm. 399.

dirasakan menimbulkan keragu-raguan, sehingga rumusan pendapat hukum yang muncul dirasakan sebagai suatu kreasi hukum dibandingkan penafsiran hukum.³¹ Dalam kritik literatur, keterbatasan tekstualisme karena metode ini harus dihubungkan dengan kenyataan pada saat pertama kali ketentuan itu disepakati oleh penyusunnya. Sebagai contoh pendapat Ketua Mahkamah Agung mengenai wewenang Kongres dalam memformasi Bank Sentral (1889). Menurut Marshall, Kongres berwenang mengatur perdagangan dan mata uang, akan tetapi tidak mempunyai kekuasaan untuk memformasi bank. Marshall mencoba untuk melihat kebutuhan dan tujuan pelaksanaan diskresi Kongres yang diperlebar sehubungan dengan masalah itu. Dari segi kebutuhan, Kongres dibatasi wewenangnya untuk menetapkan Undang-Undang untuk memastikan penyelenggaraan negara oleh pemerintah, yang mana klausur ini mencantumkan syarat *sincerity*, bukan *absolute*.

Suatu perancangan amandemen Konstitusi juga telah melalui proses pembahasan yang panjang. Dengan demikian, originalitas sebagai cara penafsiran adalah memperhatikan kepada riset yang dilakukan dalam rangka penetapan aturan yang kemudian menjadi amandemen Konstitusi itu.

Kesulitan menyangkut metode meliputi beberapa hal. Dengan banyaknya penyusun yang membahas dan membicarakan konstitusi, menjadi kesulitan, pendapat siapakah yang akan dianut untuk menjadi pijakan penafsiran? Dapatkah seketika orang menanyakan kepada penyusunnya maksud

³¹ Dworkin, "The Arduous Virtue of Fidelity: Originalism, Scalia, Tribe and Nerve", *Fordam Law Review*, Vol. 65, 1997, hlm.1249.

mengenai dirumuskannya aturan dalam konstitusi? Sebagai contoh, Hakim Agung Souter berpendapat bahwa klasula kebebasan beragama dalam ketentuan konstitusi tidak merujuk kepada preferensi agama tertentu. Sebaliknya, Hakim Agung Scalia mempunyai pendapat berbeda, bahwa Gereja Inggris didirikan selama masa kolonialisasi dan pendasaran sumpah George Washington sebagai Presiden untuk pertama kalinya merujuk kepada agama itu, sehingga hal itu menunjukkan komitmen preferensi agama tertentu.

2. Penafsiran Struktural

Konstitusi menetapkan dan mengakui pembagian kekuasaan vertikal dan horizontal. Secara vertikal, terdapat pemerintahan nasional, yang menjalankan kekuasaan residu dibandingkan pemerintahan di bawahnya, ada hubungan antara pusat dan daerah. Secara horizontal, ada *separation of power*, yang memformasi tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, yudisial, dan eksekutif. Pengadilan menjadi penentu akhir dalam pelaksanaan konstitusi diantara kedua cabang kekuasaan lain. Oleh karena itu, penafsiran ini berhubungan dengan persoalan distribusi kekuasaan diantara cabang kekuasaan negara.

Pengadilan sering kali memutuskan ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan yang ada, bahkan mengubah ketentuan untuk menetapkan perintah pelaksanaan wewenang yang dilaksanakan oleh suatu cabang kekuasaan negara. Dengan demikian, pengadilan akan memutuskan bagaimana cabang kekuasaan harus dilaksanakan secara lebih baik. Hal ini dapat dibaca bagaimana Mahkamah Agung di Amerika Serikat membatalkan suatu Undang-Undang yang disetujui oleh Kongres, atau membatalkan tindakan-tindakan yang

dilaksanakan oleh Presiden dengan alasan bertentangan dengan pembagian kekuasaan dalam konstitusi.

3. Penafsiran Doktrinal

Dalam hal ini, penafsiran berpijak kepada pendapat para ahli atau sarjana hukum sehubungan dengan masalah-masalah yang harus ditafsirkan atas ketentuan dalam Undang-Undang Dasar. Banyak putusan pengadilan mengenai hal ini menyangkut persoalan-persoalan yang bersifat mendasar. Misalnya keabsahan pejabat yang dipilih melalui pemilu.

Untuk memutus perkara tersebut, pengadilan harus menetapkan bahwa ketentuan dalam konstitusi berlaku jelas dan konsisten dengan pertanggungjawaban sosial dan keberlanjutan. Hal ini disebabkan doktrin adalah hasil perkembangan pemikiran secara bertahap dari satu waktu ke waktu berikutnya. Hasil putusan dengan metode penafsiran ini dapat menperjelas ketentuan dalam konstitusi maupun inkremental.



BAB X

PEMISAHAN KEKUASAAN



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Sebelum dikenalnya pemisahan kekuasaan dalam negara, seluruh kekuasaan yang ada dalam negara dilaksanakan oleh raja. Monarki absolut tersebut terjadi di seluruh Eropa. Perang berkepanjangan menyebabkan para raja tersebut menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya yang merupakan cikal bakal parlemen di beberapa negara. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada negara Inggris yang memiliki parlemen pertama di dunia yang diformasi pada tahun 1265¹, dan juga Prancis, di

¹ C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London, Sidgwick & Jackson Ltd, hlm. 27.

mana Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *States-general* yang tidak pernah bersidang lagi pada tahun 1614.² Pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan karena seperti dikatakan oleh Montesquieu, “*when the legislative and executive power are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be liberty.*”³

Pemikir pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan dalam negara adalah John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690). Pada bab XII buku tersebut yang berjudul *the Legislative, Executive, and Federative Power of the Commonwealth*, John Locke memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Locke sendiri kemudian menandakan bahwa legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan bertanggung jawab (appointed), berwenang membuat undang-undang, dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Kekuasaan legislatif tidak perlu dilaksanakan dalam sebuah lembaga yang permanen, selain karena bukan merupakan pekerjaan rutin, juga dikhawatirkan adanya penyimpangan kekuasaan jika dijabat oleh seseorang dalam waktu yang lama.⁴

Diilhami oleh pendapat John Locke tersebut, Montesquieu dalam buku *The Spirit of Law* (1748) pada bab XI menulis tentang Konstitusi Inggris. Montesquieu memisahkan 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan

² *Ibid*, hlm. 35-36.

³ Dalam Fatmawati, *op.cit*, hlm. 12.

⁴ *Ibid.*, hlm. 13.

eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif memiliki kekuasaan membuat, mengubah, dan menghapus undang-undang; kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang menyatakan perang atau damai, mengirim atau menerima duta, menjamin keamanan umum serta menghalau musuh yang masuk; sedangkan kekuasaan yudisial memiliki kekuasaan menghukum para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul diantara orang perseorangan.⁵ Berbeda dengan John Locke, yang memasukkan kekuasaan yudisial dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan yudisial sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.

Persamaan antara teori yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu adalah bahwa kekuasaan dalam negara tidak diperbolehkan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. ~~Persamaan lainnya tentang adanya kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak memisahkan masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat undang-undang dan melaksanakan undang-undang.~~ Sementara itu, perbedaan pemikiran John Locke dengan Montesquieu yang paling penting mencakup 3 (tiga) hal.

Pertama, John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas legislatif, eksekutif, dan federatif dan kekuasaan legislatif adalah kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara; sedangkan Montesquieu membaginya dalam legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisial, di mana kekuasaan federatif menurut Montesquieu dikategorikan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif. *Kedua*, Montesquieu memisahkan secara tegas masing-masing cabang kekuasaan, eksekutif hanya mempunyai

⁵ *Ibid.*

bagian dalam pemformasian undang-undang berupa menolak (*the power of rejecting*), sedangkan menurut John Locke kekuasaan eksekutif ikut membahas dan menyetujui undang-undang. *Ketiga*, Montesqieu menjelaskan secara rinci tentang parlemen baik dari fungsi, struktur organisasi, dan sistem pemilihannya.

Dalam perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesqieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana dilihat dalam konstitusi Amerika Serikat yang dikenal sebagai *checks and balances*. Oleh Immanuel Kant, ajaran Montesqieu tadi dalam banyak literatur hukum dan politik di Indonesia dikenal sebagai ajaran *Trias Politica*. Menurut Moh. Mahfud M.D., ajaran *Trias Politica* ini kemudian melahirkan sistem pemerintahan yang berbeda-beda.⁶

Pembicaraan tentang pemisahan kekuasaan didasarkan diawali dengan konstitusi. Menurut James Bryce, sebagai suatu hukum dasar, konstitusi suatu negara “*the form of its government and the respective rights and duties of the government towards the citizens and of the citizens towards the government.*”⁷ Konstitusi menyediakan suatu “*restraints on the exercise of political power for the purpose of protecting basic human rights and privileges.*”⁸ Tetapi, suatu negara yang mempunyai konstitusi tidak serta merta melekatkan sifat penghormatan

⁶ Moh. Mahfud M.D., *op.cit.*, hlm. 362.

⁷ James Bryce, 1995, *The American Commonwealth (1888)*, Indianapolis, Liberty Fund, hlm. 43.

⁸ Thomas M. Cooley, 1998, *The General Principles of Constitutional Law*, Boston, Little Brown, hlm. 22.

konstitusionalisme. Bagaimana pun, “*Constitutional government needs much more than a well-written constitution.*”⁹ Dalam konteks ini, seperti ungkapan Brian Tamanaha, bahwa “*positive law is not always the primary source of political power.*”¹⁰ Pada tataran praktis, “*there is substantial disagreement about exactly what sort of fundamental law a constitution is and about what gives it its normative force.*”¹¹ Sehubungan dengan hal ini, maka kajian mengenai kaidah konstitusi suatu negara “*could be understood essentially as a theoretic of higher law grounded in the power of uniquely constituted and inward-looking political communities.*”¹²

Dalam pandangan kaum positivis seperti Hart, mengartikan konstitusi sebagai “*a rule of recognition, in other words, a socio-cultural fact, binding insofar as it has been accepted.*”¹³ Tetapi dalam pandangan deontologis seperti Immanuel Kant mengatakan bahwa konstitusi merupakan “*a transcendent rule of right reason, regulative and binding as such.*”¹⁴ Sementara dari kalangan legislatif, suatu konstitusi

⁹ Suri Ratnapala et al., 2007, *Australian Constitutional Law: Commentary and Cases*, Melbourne, Oxford University Press, hlm. 4.

¹⁰ Brian Z. Tamanaha, 2001, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, Oxford University Press, hlm. 140.

¹¹ Jill Frank, “Aristotle on Constitutionalism and the Rule of Law”, *Jurnal Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 8, No. 1, 2007, hlm. 39.

¹² Larry Catá Backer, “From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems”, *Penn State Law Review*, Vol. 3, 2009, hlm. 103.

¹³ Jill Frank, *loc.cit.*

¹⁴ *Ibid.*

merupakan “*defines the substantive and procedural limits on lawmaking.*”¹⁵ Oleh sebab itu, konstitusi dalam suatu negara merupakan “*the proper share of work to each and every part of the organism of the State, and thus maintains a proper connection between the different parts.*”¹⁶

Menarik untuk disimak, bahwa sementara pakar menegaskan bahwa asal usul konstitusi adalah pengakuan demokrasi, sedangkan demokrasi sendiri merupakan “*is an attractive way to organize the country.*”¹⁷ Relasi konstitusi dengan demokrasi itu antara lain terwujud ke dalam ketersediaan norma yang mengakui *fundamental rights* dan upaya hukum yang ada untuk penuntutan pemenuhannya.¹⁸

Dalam konteks inilah, konstitusi meneguhkan prinsip pemisahan kekuasaan. Peneguhan ini dimaksudkan untuk “*to avoidance of the tyranny of the individuals invoking state power, but not to the creation of arbitrary state ends*”

¹⁵ Adam N. Steinman, “A Constitution for Judicial Lawmaking”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 64, 2004, hlm. 550.

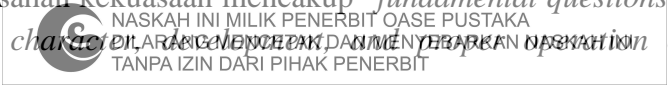
¹⁶ Nobushige Ukai, “The Individual and the Rule of Law Under the New Japanese Constitution”, *New York University Law Review*, Vol. 51, 1997, hlm.733 dan 735-737.

¹⁷ Paul Brest, “The Fundamental Rights Controversy: The Essential Contradictions of Normative Constitutional Scholarship”, *Yale Law Journal*, Vol. 90, 1991, hlm. 1063.

¹⁸ Thomas W. Merrill, “The Constitution and the Cathedral: Prohibiting, Purchasing, and Possibly Condemning Tobacco Advertising”, *New York University Law Review*, Vol. 93, 1999, hlm. 1143. Baca juga komentar serupa dalam Eugene Kontorovich, “Liability Rules for Constitutional Rights: The Case of Mass Detentions”, *Stanford Law Review*, Vol. 56, 2004, hlm.755.

for which that power might be invoked.”¹⁹ Dalam konteks ini relevan apa yang dikatakan oleh de Smith and Brazier, bahwa, “The doctrine of the separation of powers is often assumed to be one of the cornerstones of fair government.”²⁰ Singkatnya, doktrin pemisahan kekuasaan bertujuan untuk “to limit the concentration of power within any one branch of government.”²¹ Prinsip pemisahan kekuasaan sendiri dalam konstruksi filosofis dirumuskan sejak masa Aristoteles, dan kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh pemikir John Locke dan Montesquie selama abad ke-18 dan 19.²²

Teori pemisahan kekuasaan berada dalam kerangka pembahasan “doctrine related to the division of executive, legislative, and judicial power.”²³ Berbagai kajian mengenai pemisahan kekuasaan mencakup “fundamental questions about the character, development, and maintenance of the separation of the



¹⁹ Aharon Barak, “Foreward: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy”, *Harvard Law Review*, 2002, Vol.16, No. 116, hlm. 62.

²⁰ de Smith and Brazier., 1989, *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed, London, Penguin Books, hlm.19.

²¹ *Ibid*.

²² J.W. Robbins, “Acton on the Papacy, The Trinity Foundation” [Online], World Wide Web, URL: <http://trinity2.envescent.com/journal.php?id=66> (diakses tanggal 10 Maret 2011).

²³ Bernard Schwartz, “Curiouser and Curiouser: The Supreme Court’s Separation of Powers Wonderland”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 65, 1990, hlm. 587. Lihat juga Geoffrey P. Miller, From Compromise to Confrontation: Separation of Powers in the Reagan Era, *George Washington Law Review*, Vol. 57, 1989, hlm. 401 dan 404.

overall system of separated powers.”²⁴ Di Inggris, mekanisme pemisahan kekuasaan menampakkan “*the pure doctrine of unseparated powers*”, di mana “*a political movement need win only one election before gaining plenary authority.*”²⁵ Hal lain yang menentukan adalah *PM’s ability to determine the time of the next election (with only a five-year deadline constraining this decision).*²⁶

Dalam pandangan ilmuwan hukum dan politik di Amerika Serikat, masalah pemisahan kekuasaan acap kali dikaitkan dengan *legislative veto*²⁷, *executive privilege*²⁸, dan independensi negara bagian sehubungan dengan pemerintah pusat.²⁹ Konstitusi Amerika Serikat menentukan bahwa “*that*

²⁴ Jeffrey A. Segal, “Correction to ‘Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts’”, *American Political Science Review*, Vol. 92, 1998, hlm. 1023.

²⁵ Bruce Ackerman, “The New Separation of Power”, *Harvard Law Review*, Vol. 3, 2000, hlm. 644.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Peter L. Strauss, “Was There A Baby In the Bathwater? A Comment on the Supreme Court’s Legislative Veto Decision”, 1993, *Duke Law Journal*, hlm. 789, bahwa *distinguishing the legislative veto in the context of executive-congressional relations from that used in the regulatory context, and arguing that only the latter use prompts constitutional concerns.* Lihat juga: Alison Marston Danner, “Navigating Law and Politics: The Prosecutor of the International Criminal Court and the Independent Counsel”, *Stanford Law Review*, Vol. 20, 2003, hlm. 1633 dan 1638.

²⁸ Louis Fisher, “Separation of Powers: Interpretation Outside the Courts”, *Pensylvania Law Review*, Vol. 57, 1990, hlm. 57-62.

²⁹ Lihat antara lain dalam: Stephen L. Carter, “The Independent Counsel Mess”, *Harvard Law Review*, Vol. 102, 1988, hlm. 105; Katy J. Harriger, “Separation of Powers and the Politics of Independent Counsels”, *Political Science Quarterly*, 1994, No. 109, hlm. 261; dan Donald J. Simon, “The Constitutionality of the Special Prosecutor Law”, *Michigan Journal of Law*

*national powers are divided among three uniquely constituted organs of government: Congress, the Presidency, and the Judiciary.”*³⁰ Selanjutnya dikatakan bahwa:³¹*The Constitution also incorporates a system of checks and balances through which the branches share in one another's powers. For example, the President shares in the legislative function by virtue of his power to veto legislation. As the Court observed in Mistretta v. United States, "the greatest security against tyranny . . . lies not in a hermetic division among the Branches, but in a carefully crafted system of checked and balanced power within each Branch."*

Reform, Vol. 16, 1982, hlm. 45; dan Carl Levin, “The Independent Counsel Statute: A Matter of Public Confidence and Constitutional Balance”, *Hofstra Law Review*, No. 16, 1997, hlm. 11.
³⁰ Lawrence T. Tanenhaus & Carl Levin, “The President and the Administration”, *Columbia Law Review*, Vol. 94, 1994, hlm. 654.

³¹ *Ibid.* Baca juga pendapat Jack M. Beerman yang mengatakan bahwa, “*the United States Constitution requires a strict separation between the three branches of government and that efforts within one branch to influence or control the exercise of another branch’s powers are illegitimate and should be rejected whenever possible*”. Lihat: Jack M. Beermann, “An Inductive Understanding of Separation of Powers”, dalam Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1656452>, diakses tanggal 4 Mei 2011.

Menurut sejumlah penulis, implikasi dari kaidah konstitusi ini adalah “*the federal government and all state governments are structured around the principle of separation of powers.*” Baca: Elizabeth Magill, “Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law”, *University of Pansylvania Law Review*, 2001, No. 150, hlm. 603; Peter Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch”, *Columbia Law Review*, Vol. 84, 1984, hlm. 573; dan Arnold I Burns & Steven J. Markman, “Understanding Separation of Powers”, *Pace Law Review*, 1987, Vol. 7, hlm. 575.

Konstruksi pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat merupakan reaksi terhadap sistem pemeritnahan di Kerajaan Inggris. Hal ini seperti diidentifikasi oleh Brucke Ackerman sebagai berikut.³²

Generally, English-speaking critics of American separationism have looked to Great Britain as the source of a competing model of democratic government. The modern British Constitution famously concentrates lawmaking power in the House of Commons, giving the Prime Minister and her Cabinet effective control over the legislative agenda. The real-world operation of this “Westminster model” has provided critics with a club to batter American self-confidence. Given the British success in avoiding the in-exorable slide into tyranny predicted by Madison and Montesquieu.

Sekali pun mendapatkan pengaruh Amerika Serikat, doktrin pemisahan kekuasaan yang diadopsi oleh Jepang dalam Konstitusi (1947) tidak mencerminkan gaya presidensial³³, akan tetapi mendekati sistem *Westminster* di Kerajaan Inggris.³⁴

³² *Op.cit.*, hlm. 633.

³³ Menurut Christopher A. Ford, “*American influence reached its zenith in post-war Japan — with General MacArthur’s legal staff presenting a draft constitution to the Japanese within a ridiculously short space of time. In particular, they did not require Japan to embrace an American-style presidency as part of the price of its defeat.*” Lihat lebih lanjut uraian ini dalam Christopher A. Ford, “The Indigenization of Constitutionalism in the Japanese Experience”, *Case West of Journal International Law*, 1996, Vol. 28 No. 3.

³⁴ Hanya saja format parlementarisme di Jepang tidak mendudukan parlemen sebagai organ dengan kedaulatan kuat seperti halnya di Kerajaan Inggris. Pelaksanaan fungsi parlemen Jepang didukung oleh konstitusi tertulis yang memuat pemisahan kekuasaan, hak asasi manusia, dan Mahkamah Agung. Parlemen Jepang kuat dalam menentukan kabinet, akan

Kasus di Jerman menunjukkan implementasi lain, ketika trauma dengan kekuatan Presiden Adolf Hitler, Sekutu mendiktekan konstitusi yang menghindari adanya pemilihan presiden langsung.³⁵ Sekali pun masih menentukan penyusunan konstitusinya, Italia “*were entirely unprepared to build a presidential platform upon which future Mussolinis might vie for (democratic) preeminence.*”³⁶

Khususnya di negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur, pemisahan kekuasaan dalam desain konstitusi mereka menggambarkan suatu “*outcomes as a distinctive blend of Western and socialist ideas.*”³⁷ Negara Spanyol misalnya, pasca kediktatoran Franco, telah berhasil menyusun skema pemisahan kekuasaan dengan meniru model Jerman.³⁸ Pengalaman Brazil sampai era 1980-an, yang mengadopsi gaya Amerika Serikat, memicu munculnya kediktatoran militer dan “*had*”



tetapi kekuatan ini tidak seimbang dengan kewenangan Majelis Tinggi. Lihat uraian ini dalam Brucke Ackerman, “The New Separation of Power”, *op.cit.*, hlm. 635.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 633.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lihat uraian lengkap dalam Rett R. Ludwikowski, “Mixed” Constitutions — Product of an East-Central European Constitutional Melting Pot”, *Birmingham International Law Journal*, Vol. 1, 1998, No. 16.

³⁸ *Spain’s successful adaptation of the German constitutional model in its own transition from Francoism gave German solutions substantial influence in later transitions. For a description of how the Spanish example reinforced preexisting Eastern European inclinations toward German ideas.* Lihat dalam Luis López Guerra, “The Application of the Spanish Model in the Constitutional Transitions in Central and Eastern Europe”, *Jurnal Cordozo Law Review*, Vol. 19, 1998, hlm. 1937.

convention to consider seriously a fundamental break with this system.”³⁹

Model Prancis dan Amerika Serikat, yang mengadopsi sistem pemilihan presiden langsung dipadukan dengan pemisahan tegas antara eksekutif dan legislatif menjadi model yang paling berpengaruh di dunia dewasa ini.⁴⁰ Sekali pun pengaruh itu, dalam pandangan Feature tidak selalu berjalan mulus seperti kasus di Polandia pada dasawarsa pasca komunias 1990-an.⁴¹ Namun di Rusia, “*the American model has been invoked to justify grants of power that in many instances far exceed those wielded by the American President.*”⁴²

Di negara Amerika Latin, adopsi gaya pemisahan kekuasaan Amerika Serikat mengalami kegagalan karena “*their ‘founding fathers’ were in fact rural oligarchs (caudillos) who adopted*



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARLPIHAK PENERBIT

³⁹ Brucke Ackerman, *op.cit.*, hlm. 637.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *During the early 1990s in Eastern Europe, Poland was the scene of an especially interesting contest between proponents of rival models. In 1991, the Solidarity-controlled Senate presented a presidentialist draft for a new constitution modeled on the French system, while the Sejm (the lower house), then still controlled by the Communists, advocated a parliamentary model based on the German system. The confrontation between the Senate and the Sejm inaugurated a complex institutional and ideological struggle, resulting in a 1992 “small constitution” and a 1997 permanent constitution that were closer to the French model initially advanced by the Senate.* Lihat Feature, “The 1997 Polish Constitution”, *Jurnal East Europe Constitutional Revuwe*, 1997, Vol. 66, hlm. 64.

⁴² Amy J. Weisman, “Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation”, *American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 10, 1995, hlm.1365.

*this system, not to guarantee personal freedom, but rather to establish a strong executive power for the purposes of preventing the disintegration of their newly independent states.*⁴³ Implementasi sistem tersebut di negara kawasan Amerika Latin menunjukkan “*the model of governance concentrated around the executive power.*”⁴⁴ Lagi pula, semenjak masa penjajahan Portugis dan Spanyol, “*almost all Latin American constitutions are provisions that permit both democracy and dictatorship.*”⁴⁵ Hal ini diperparah juga dengan kenyataan bahwa “*constitutions are not entrenched because political leaders do not fear citizen mobilization when fundamental rules of the game are violated.*”⁴⁶

Dari uraian tadi dapat diperoleh gambaran bahwa perbincangan mengenai pemisahan kekuasaan umumnya bertumpu pada relasi eksekutif dan legislatif. Walaupun sesungguhnya perancangan “*The new system involves not only presidents and parliaments, but also the constitutional status of courts and administrative agencies.*”⁴⁷ Pemisahan kekuasaan terkait dengan sistem demokrasi yang melekatkan

⁴³ Rett R. Ludwikowski, “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, *Boston University International Law Journal*, Vol. 21, 2003, hlm. 51.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Keith S. Rosenn, “The Success of Constitutionalism in the United States and Its Failure in Latin America”, *University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 22, No. 1, 1990, hlm. 33.

⁴⁶ Rett R. Ludwikowski, *op.cit.*, hlm. 57.

⁴⁷ Brucke Ackerman, *op.cit.*, hlm. 639.

kepada perlindungan hak asasi manusia. Hal ini sejalan dengan pendapat Brucke Ackerman yang mengatakan bahwa:⁴⁸

In one way or another, separation may serve (or hinder) the project of popular self-government. The second ideal is professional competence. Democratic laws remain purely symbolic unless courts and bureaucracies can implement them in a relatively impartial way. The third ideal is the protection and enhancement of fundamental rights. Without these, democratic rule and professional administration can readily become engines of tyranny.

Dalam pemisahan kekuasaan di Prancis, *“The President is directly elected for a fixed term of seven years but is obliged to appoint a Premier who has majority support in the National Assembly.”*⁴⁹ Hanya saja karena Majelis Nasional (*the National Assembly*) harus diperbarui setiap lima tahun sekali, maka ada kemungkinan ada pembebanan dengan Presiden dengan Perdana Menteri dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan.

Ketika partai politik Presiden dominan dalam koalisi pemerintahan, maka Presiden mempunyai kekuasaan yang besar seperti terjadi pada pemerintahan Presiden Charles de Gaulle (1962-1969), Presiden Georges Pompidou (1969-1974), Presiden Francois Mitterand (1981-1986), dan Presiden Jacques Chirac (1995-1997). Akan tetapi jika koalisi mendukung Presiden akan tetapi Presiden tidak mengendalikan koalisi, maka kekuasaan Perdana Menteri biasanya relatif

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Martin A. Rogoff, “The French (R)evolution of 1958–1998”, *Columbia Journal of Europe*, Vol. 3, hlm. 453 dan 458.

otonom seperti kasus Giscard d'Estaing (1974-1981) dan Francois Mitterand (1988-1989). Pada kerangka semacam ini maka yang terjadi adalah kohibitasi (*cohabitation*) pemerintahan seperti kasus Presiden Francois Mitterand dari Partai Sosialis harus berbagi kekuasaan dengan Perdana Menteri Jacques Chirac dari Partai Konservatif (186-1988) dan Balladur (1993-1995). Masa kohibitasi berikutnya terjadi pada pemerintahan Presiden Jacques Chirac dengan Perdana Menteri Lionel Jospin (1997-2002).

Dibandingkan dengan pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat, kondisi di Prancis menunjukkan pemisahan yang relatif lemah karena “*On the political side, the French President must worry mostly about hostility from the National Assembly, since the French Senate is not very powerful.*”⁵⁰

Namun demikian, Presiden dapat kembali mengontrol kekuasaan dengan melantik dan membarkah untuk Majelis Nasional dalam waktu yang ditetapkan sendiri.⁵¹

Dari uraian di atas, nampak bahwa pengertian pemisahan kekuasaan jauh dari sekedar sebuah definisi. Seperti diungkapkan oleh Martin S. Flaherty, bahwa “*separation of powers refers to a theory about the appropriate allocation of government authority among the institutions of the national government. It means, on the one hand, classification of governmental power into three categories, allocation of that authority to three different institutions, with separation of*

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 459.

⁵¹ Lihat Pasal 12 Konstitusi Prancis (1958).

*personnel among the institutions.”*⁵² Pemisahan kekuasaan dibutuhkan untuk “*self-executing safeguard against the encroachment or aggrandizement of one branch at the expense of another.*”⁵³



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

⁵² Martin S. Flaherty, “The Most Dangerous Branch”, 1988, *Yale Law Journal* No. 105, hlm. 1725.

⁵³ Abner S. Greene, “Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking”, *University Chicago Law Review* Vol. 61, 1994, hlm. 123 dan 125-126. Periksa juga komentar senada dari pandangan penulis-penulis berikut: William B. Gwyn, “The Indeterminacy of Separation of Powers”, *George Washington Law Review*, 474-475; Harold J. Krent, “Separating the Strands in Separation of Powers Controversies”, *Virginia Law Review*, Vol. 74, 1988, hlm. 1253-1255; dan Thomas O. Sargentich, “The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers”, *Cornell Law Review*, , Vol. 72, 1997, hlm. 430 dan 433.



BAB XI

RULE OF LAW



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Sebagaimana lazimnya suatu pengertian, konsep *rule of law* senantiasa berkembang dan mengalami penafsiran ulang dari waktu ke waktu.¹ Kata ini merujuk kepada pengertian suatu doktrin, bahkan dapat dikatakan suatu ideologi, mengenai bagaimanakah penyelenggaraan pemerintahan harus dilaksanakan, dan dianggap sinonim dengan konsep demokrasi konstitusional, dan kadang-kadang diberikan pengertian sebagai “pemerintahan yang demokratis.”² Berbagai

¹ Carlos Wing-hung Lo, “Deng Xiaoping’s Ideas on Law”, *Journal Asian Survey* Vo. 7, 1992, hlm. 649.

² Keith Mason, “The Rule of Law”. In P. D. Finn (ed.), 1995, *Essays on Law and Government*, vol. I: 114-43, Sydney: LBC, hlm. 12.

sinonimitas itu dalam teori banyak diuraikan melalui penjelasan yang singkat dan mengupayakan ketegasan hubungannya dengan *rule of law* serta berbagai hubungannya dengan lembaga-lembaga hukum yang lain. Sekali pun konsep ini pada awalnya adalah gagasan yang berkembang di Barat, akan tetapi sejumlah sarjana di kawasan Asia akhir-akhir ini menghimpun perdebatan yang dipandang sebagai sesuatu yang khas Timur.³ Dalam banyak kasus negara-negara di banyak kawasan telah mempunyai konstitusi, akan tetapi konstitusi itu tidak mempunyai pengertian yang sama, sekali pun rumusan teks atau penamaan lembaga-lembaga negara mempunyai kesamaan dalam penetapannya di konstitusi. Persoalan mendasar yang mengemuka adalah sejarah, politik, dan ekonomi suatu negara telah mempertajam perbedaan setiap konstitusi tersebut.

Sudut pandang modern mengenai *rule of law* merupakan suatu istilah *doctrinal*, yang berkembang pada abad ke-19. Istilah yang dikemukakan oleh A.V. Dicey (1959) ini mempunyai persamaan gagasan dengan apa yang diungkapkan oleh W.E. Hearn, seorang guru besar hukum dari *University of Melbourne*. Sudut pandang Dicey dipengaruhi oleh perjalanan kariernya sebagai seorang hakim dan pengacara praktik. Dalam pandangannya, *rule of law* di Inggris harus mengandung formulasi rumusan kelembagaan sebagai berikut.

Pertama, tak seorang pun dapat diberikan hukuman kecuali oleh badan pengadilan yang berlaku umum. *Kedua*, bahwa tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum, apa pun

³ Lihat misalnya dalam analisis: De Bary, W. Theodore, "The Constitutional Tradition in Chin". *Journal of Chinese Law*, No. Vol. 1. 1995, hlm. 7-34.

derajat dan kondisinya, tunduk kepada hukum yang berlaku umum yang dapat diajukan tuntutan ke pengadilan yang sifatnya umum juga, atau ada kesetaraan hukum dan ini berlaku juga para pejabat resmi yang memerintah warga negara. *Kedua*, prinsip-prinsip umum konstitusi merupakan hasil dari putusan pengadilan yang menentukan hak-hak pribadi dari seseorang khususnya yang diputus oleh pengadilan.

Penentuan unsur-unsur *rule of law* itu dianggap lumrah dalam negara yang menganut doktrin *continental*. Tetapi Dicey tetap bertahan dengan argumen itu. Salah satu problem yang muncul adalah bahwa doktrin itu lebih dekat dengan sistem di Inggris dan mengabaikan kemungkinan adanya bermacam-macam sistem hukum, yang menganut institusi hukum yang juga bermacam-macam. Asumsi yang dibangun oleh Dicey adalah bahwa hukum merupakan sesuatu yang tegas dan pasti sementara di negara-negara lainnya. Asas-asas Pemerintah telah berkembang semenjak abad ke-18 dan berkembang lebih luas lagi dalam masa-masa sesudahnya.

Pada abad ke-19, banyak sarjana hukum yang berpandangan bahwa hakim harus menemukan hukum, walaupun dalam kenyataannya mereka menafsirkan hukum, dan sesungguhnya tidak membuat hukum. Setelah kematian Dicey, aparatur negara berkembang pesat dan perjuangan melalui hukum administrasi telah menemukan cara baru untuk melindungi prinsip-prinsip hukum melalui Ombudsman, Kebebasan Memeroleh Informasi, dan pelebagaan control kepada eksekutif.⁴

⁴ Lihat argumen selengkapnya dalam Richard F. Bense, "Creating the Statutory State: the Implications of a Rule of Law Standard in American

Versi akhir dari doktrin ini menekankan formalitas daripada kandungan aspek hukum yang bersifat substantif, sehubungan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, dan dalam kenyataannya, adalah pandangan politik Barat.⁵ Dengan kata lain, peraturan adalah fakultatif, bukan substantif, dan bukanlah sesuatu yang secara otomatis melekat untuk menjamn suatu keadaan yang lebih baik.⁶ Dalam argumen Teori Formal hanya melihat dalam sebagian hal secara politik, yang mengingkari kenyataan adanya bermacam-macam tradisi hukum di Barat, dan juga secara ekonomi tidak memperhatikan aspek ekonomi dalam kerangka *Welfare State*. Kerangka Teori Formal nampak lebih menunjukkan dimensinya sebagai suatu garis ideologis.⁷ Padahal hukum sendiri menapakkan diri ke dalam bermacam-macam formasi dan criteria antara lain diundangkan untuk diketahui umum dan tidak diam-diam, pada umumnya berlaku prospektif dan tidak mencaiki dan menyebarkan ke depan untuk diuji, jelas dan berkesinambungan satu dengan yang lain serta stabil; disusun dengan panduan aturan hukum; pihak yang memuat dan pemerintah bertanggung jawab atas pemformasiannya; dan pengelolaannya sejajar dengan prinsip-prinsip hukum itu sendiri.⁸

Politics”., *Journal American Political Science Review*, No. 74, 1980, hlm. 734-744.

⁵ Michael Oakeshott, “Executive Versus Judiciary”, *Journal Public Law Review*, No. 2, 1991, hlm. 179-193.

⁶ *Ibid.*, hlm. 193.

⁷ Robert S. Summers “A Formal Theory of the Rule of Law”, *Journal Ratio Juris*, Vol. 2, 1993, hlm. 135.

⁸ Baca dalam: Margarets Allars, 1990, *Introduction to Australian Administrative Law*, Sydney: Butterworths, hlm. 15; John Finnis, 1980,

Pendapat terakhir dewasa ini memasukkan unsur-unsur formal penataan kelembagaan seperti independensi kekuasaan kehakiman terhadap Pemerintah dalam memutus perkara individual, ada profesi hukum mandiri, akses ke pengadilan, penerapan keadilan alamiah (dalam hal ini pengambilan keputusan yang tidak bias hukum dan mendengarkan para pihak secara setara), dan imparisialitas dan kejujuran dalam penegakan hukum.⁹

Sesungguhnya, suatu proses juga merupakan unsur yang penting dalam penekanan pemeriksaan yang adil (*dua process of law*), seperti memberikan kesempatan yang sama kepada para pihak, oleh pengadilan atau pejabat yang independen, untuk memperoleh keputusan rasional yang didasarkan kepada hukum.¹⁰ Dengan landasan Teori Formal, tak ada argumen untuk menjelaskan bahwa suatu rezim bersifat demokratis atau humanis atau sebagai kemajuan tak dapat menyakinkan manusia, jika masih terjadi diskriminasi dan hambatan kebebasan beragama. Sepanjang rezim mengakui susunan hukum dalam pengertian formal, maka di situlah hukum itu terasa telah dihadirkan.¹¹

Natural Law and Natural Rights, Oxford, Clarendon Press, hlm. 270-271; John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 235-243.

⁹ Bandingkan: Geoffrey de Q Walker, 1988, *The Rule of Law: Foundation of a Constitutional Democracy*. Carlton, Melbourne: Melbourne University Press.

¹⁰ Harry Jones, 'The Rule of Law and the Welfare State'. *Columbia Law Review*, No. 58, 1988, hlm. 145-146.

¹¹ Margaret Radin, "Reconsidering the Rule of Law", *Boston University Law Review*, Vol. 4, 1989, hlm. 176.

Di sejumlah negara kawasan Asia Timur seperti Cina, bahwa hukum yang ditentukan oleh seseorang merupakan hal yang berbahaya. Pengalaman terjadinya Revolusi Kebudayaan (1966-1976) telah membuktikannya. Dengan kata lain *rule by law*, pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum dibandingkan pengaturan dalam kediktatoran, merupakan sesuatu penting, baik secara politik maupun sarana untuk menuju modernisasi.¹² Dalam argumen ini, aturan-aturan yang ditentukan hukum, lebih baik dibandingkan aturan-aturan yang bersifat personal. Dengan demikian, hukum menjadi rasional untuk mengatur atau menentukan arah perkembangan masyarakat.¹³ P

ada sisi lain, berlawanan dengan keyakinan ini, ada keyakinan yang tipis diantara pimpinan pemerintahan senior mengenai pentingnya akuntabilitas, yang sejumlah sektor mereka dengan tidak bersedia dan bahkan beberapa kali pun itu pimpinan rendahan dalam perang melawan korupsi. Dari sudut pandang instrumental, kenyataan yang bertentangan ini menunjukkan ada hubungan antara hukum dalam partai tunggal dan pengaturan hukum merupakan sesuatu yang problematik. Pada satu hal partai harus mengesampingkan hukum, sementara di sisi lain partai harus memandu negara, dalam hal ini adalah melalui hukum. Sekali pun secara resmi adanya yang mengatakan bahwa hal ini bukanlah suatu penyimpangan, tetapi ada suatu kenyataan bahwa pimpinan partai politik dapat

¹² Jayasuria, "The Rule of Law and Democracy in Hong Kong – Comparative Analysis of British Liberalism and Chinese Socialism", *E-Law-Murdoch University Electronic Journal of Law*, 1994.

¹³ Mixin Rei, 1992, hlm. 101.; Von Savenger, 1985, hlm. 200.

berada di atas hukum. China sendiri telah menentukan bahwa partai harus mematuhi hukum karena partai lah yang menyediakan personil untuk memimpin negara.

Di kawasan ASEAN (*Association of South East Asia Nations*) berkembang suatu *rule of law* yang bersifat “tipis”, di mana Pemerintah mengedepankan positivisme untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dengan menekankan aspek-aspek formal atau instrumental dari setiap sistem hukum. Prinsip yang muncul yaitu “hukum adalah apa yang ditulis”, yang mendorong pemahaman kepada variasi baru sebagai *rule by law*.

Demikian apa yang terjadi dengan Laos, Vietnam, dan Kamboja, yang pada tahun 1990-an menganut *rule of law* “tipis”, partai-partai komunis yang berkuasa di negara itu berada di atas hukum dan dengan pemikiran merendahkan hukum. Menurut Ronald Bruce St. John, kekuasaan pemerintah negara itu *daam decade* setelah 1975 menghadapi kendala-kendala yang luar biasa dalam memberlakukan *rule of law* karena penempatannya melibatkan pertentangan dasar antara penghormatan terhadap otoritas dan tradisi serta kerangka hukum yang dianggap oleh banyak ekonom dan sarjana lainnya penting bagi ekonomi pasar.¹⁴

Sebaliknya, secara oposisional pakar lain mengajukan konsep *rule of law* yang “tebal”, yang mencakup cita-cita substantif seperti Hak Asasi Manusia dan tata pemerintahan yang baik. Thailand “telah berusaha membawa hukum mengikuti perkembangan ekonomi dan sosial saat ini dan

¹⁴ Ronald Bruce St. John, *Development, Reform, and Regionalism in Southeast Asia*, *Yale Human Right and Development Journal*, Vol. 10, No.1, hlm. 196.

perlindungan terhadap hak-hak individu menurut *rule of law*.¹⁵ Konstitusi (1997), yang sempat dianggap konstitusi partisipatif, yang memberikan perlindungan terhadap proses hukum dan kebebasan, diformasi oleh pelajaran dari pengalaman negara-negara hukum keadaan perang. Namun demikian, jaminan-jaminan formal terhadap Hak Asasi Manusia melalui *rule of law* tidak selalu memberikan pengaruh dalam praktiknya.

Suatu kesulitan membicarakan negara di kawasan Asia Timur dan Tenggara, yang secara faktual wilayahnya terbentang dari Jepang hingga ke Burma dan Korea Utara pada sisi yang lain, yang mengalami dilema antara kerumitan hukum dengan pertumbuhan ekonomi.¹⁶ Perlu dicatat bahwa di negara-negara ini politik, ekonomi, dan lembaga-lembaga lainnya tak selalu berkesesuaian. Filipina (sejak 1986) mempunyai konstitusi modern, ada kebebasan pers, akan tetapi mengalami kemunduran dalam hal ekonomi dan kesejahteraan. Hal yang sama terjadi di Indonesia, sementara Pakistan mempunyai demokrasi lemah, ekonomi semifeodal, dan serupa dengan Bangladesh, marak kronikal politisi dan korupsi yang meluas.

Singapura pada sisi lain, bersih dari korupsi, mempunyai birokrasi yang efisien dan modern, standar hidup yang tinggi, tetapi menjalankan partai tunggal yang paranoid terhadap oposisi. Karakteristik serupa dijumpai di Malaysia, hanya karena kemajemukan masyarakatnya menghasilkan sistem

¹⁵ William C. Whitford, "The Rule of Law", *Wisconsin Law Review*, No. 55, 2000, hlm. 723.

¹⁶ William F. Case, "Can the Halfway House Stand? Semi Democracy and Elite Theory in Three South East Asian Countries", *Journal Comparative Politics* Vol. 4, 1996, hlm. 437-464.

demokrasi, pengadilan dan pers yang lebih terbuka dibandingkan dengan tetatanganya itu.

Brunei Darussalam, masih dikelola dalam format negara dalam keadaan darurat (sejak 1962) dan isu-ksu seperti tata pemerintahan yang baik sangat bergantung kepada individual tanpa kerangka institutisonal untuk menjamin kelanjutan perdamaian dan stabilitas. Kebebasan berbicara dibatasi oleh Undang-Undang Penistaan (*Deformation Act*), Undang-Undang Surat kabar (*Newspaper Act*), Undang-Undang Pemberontakan (*Sedition Act*), dan diperbolehkannya penggunaan hukum fisik bagi pelanggaran imigrasi. Konstitusi 1959, yang diubah tahun 1984 dan 2004, memperbesar kekuasaan sultan dengan menghapus wewenang Dewan Legislatif guna mengawasi Dewan Eksekutif, oleh sebab itu pemisahan kekuasaan menjadi absen.

Di Myanmar, sejak 1988, telah diperintah oleh sekelompok perwira militer yang disebut *State Law and Orde Restoration Council (SLORC)* dan *State Peace and Devopment Council (SPDC)*. Pemerintah dan pejabatnya tidak bertanggung jawab secara hukum. Kekebalan ini terus berlangsung hingga disahkannya Konstitusi 2008 sehingga sekali pun konstitusi ini mempunyai lembaga peradilan yang ditulis independen, akan tetapi ia akan menerima tantangan baru mengenai keabsahan, cakupan, atau penerapan klausul kekebalan tersebut. Konstitusi juga mengesahkan dan melanggengkan aturan militer, di mana antara lain angkatan bersenjata diberikan wewenang untuk mengambil segala tindakan jika dipandang perlu dalam rangka “berpartisipasi dalam kepemimpinan politik negara”, yang mana klausula ini tidak dapat diganggu gugat. Sementara itu, setiap diperlukan panglima angkatan bersenjata dapat

melakukan kapan pun reposisi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial, atas nama langkah-langkah yang diperlukan dalam situasi darurat. Ciri pengaturan ini unik diantara konstitusi di negara-negara anggota ASEAN, jika tidak dapat dikatakan satu-satunya di dunia.

Taiwan menjadi negara pertama yang menerapkan demokrasi modern dan mampu mengadopsinya dengan kultur China,¹⁷ sebagaimana juga di Korea Selatan.¹⁸ Indonesia di masa Orde Baru, mempunyai sistem politik yang didominasi militer tetapi pelanggaran HAM masih terjadi¹⁹, yang dalam konteks ini sering disebut *soft-authoritarianism*.

Pada sisi lain, kelahiran *rule of law* membutuhkan dukungan baik dalam taraf gagasan maupun praktik. Minimal, konstitusi yang ada mewadahi prinsip-prinsip tersebut, atau lebih dari itu, konstitusi diberi kedudukan sebagai hukum yang tertinggi sebagai pedoman dalam perumusan kebijakan (policy). Dengan sendirinya, jika unsur tersebut dipenuhi, akan mencerminkan keterwakilan konstitusi sebagai sebuah instrumen. Sudah semestinya, jika instrumen itu didukung oleh suatu peradilan yang independen dan pemformasian Undang-Undang oleh lembaga politik yang dipilih melalui pemilihan. Sebagai implikasinya, Mahkamah

¹⁷ Lee Teng-hui, "Chinese Culture and Political Renewal", *Journal of Democracy*, Vol. 4, 1995, hlm: 1-8.

¹⁸ Kun Yang, "Judicial Review and Social Change in the Korean Democratising Process", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 1, 1993, hlm: 1-8.

¹⁹ Julianne Kokott, "Indonesian National Commission on Human Rights: Two Years of Activities", *Human Rights Law Journal* Vol. 16, 1995, hlm. 420-421.

Agung diberikan wewenang untuk menguji Undang-Undang, untuk menghilangkan pertentangan proses pemilihan umum maupun tata cara penyusunan Undang-Undang tersebut. Sudah tentu, mekanisme semacam itu akan ditolak, sampai kemudian prinsip-prinsip hukum itu dihormati. Untuk menjamin konstitusi dan akuntabilitas hukum, di samping mekanisme pengujian (*judicial review*) oleh badan pengadilan yang independen, sejumlah negara juga memformasi Ombudsman, lembaga antikorupsi, dan pengadilan tata usaha negara. Jika lembaga-lembaga itu ada dan berjalan secara efektif, maka akan memperluas semua persoalan dikontrol secara eksternal oleh hukum, dan memperdalam fungsi hukum dalam proses-proses administrasi pemerintahan. Sekali pun jaminan hak-hak individual diperdebatkan, akan tetapi sejumlah negara telah mengadopsi kontrol terhadap tindakan pemerintahan tersebut.

20



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Dalam tataran sebagai suatu ideologi, *rule of law* telah ditelaah dari sudut pandang liberal, sejumlah pakar, yang sebagian meninjau dari perspetif “kiri”, mengkritisi topeng ideologi dalam akses mengenai retorika sehubungan dengan kesetaraan di muka hukum dan imparialitas sebagai topeng yang menggarisbawahi ketidaksetaraan dan eksploitasi.²¹ Dalam berbagai tulisan itu, digunakan bermacam-macam varian. Pandangan E.P. Thompson, misalnya, dalam kajian

²⁰ Lihat analisis lengkap dalam R. H. Hickling dan D. A. Wishart, “Malaysia: Dr Mahathir’s Thinking on Constitutional Issues”, *Lawasia* , 1988-1989, hlm. 47-79.

²¹ Jones, *op.cit.*, 204; Roberto Unger , 1976, *Law in Modern Society: Towards a Criticism of Social Theory*. New York: Free Press.: 52-57, 66-76, 166-181, 192-216, dan 238-242.

yang hati-hati sejarah Inggris abad ke-18, mengikuti gagasan ini, akan tetapi, menyimpulkan bahwa dalam sistem yang dikuasai oleh golongan kelas, menerima penerapan hukum dalam rangka menjaga kepentingannya atau untuk memberikan legitimasi.²² Dengan kata lain, sebagai akibat golongan kelas menggunakan hukum maka akan menyamakan aksi politik sesungguhnya yang dikehendaknya. Tahap pertama dari perkembangan ini adalah para pemegang kekuasaan politik meletakkan mereka yang diperintah dalam garis yang ditentukannya. Akan tetapi, “*these campaigns have a habit of creating demands to extend the rules even higher to encompass the behaviour of the ruling class.*”²³

Untuk itu, dalam rangka memahami *rule of law*, ia tidak bisa mengenai segala sesuatu yang baik yang diinginkan oleh rakyat dan pemerintahannya. Godaan terus menerus untuk memahami *rule of law* dan dalam rangka bukti kekuasaan simbolis dan *rule of law*, tetapi hal ini seharusnya tidak dituruti. *Rule of law* dapat digunakan untuk bermacam-macam kepentingan. Ia dapat digunakan sebagai sebuah pedang oleh para pembuat kebijakan asing dan donor yang mencoba untuk mengeksplor teori-teori dan kebijakan-kebijakan etnosentris, terlepas dari apakah teori-teori ini dapat diterima oleh masyarakat di negara yang berkembang. Sebagai contoh, semenjak di bawah otoritas Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1992-1993, Kamboja telah menerima miliaran dolar

²² Edaward P. Thompson, “The Government of Laws and Not a Government of Men”, *Journal. Public Law Review*, Vol. 4, 1994, hlm: 158-174.

²³ Jenner, *op.cit.*, hlm. 144.

dalam formasi bantuan asing untuk mereformasi lembaga-lembaga peradilan utama. Tetapi bantuan dana tidak selalu berarti adanya hasil-hasil positif yang abadi karena tidak adanya penilaian empiris oleh konsultan domestik.


Rule of law juga telah digunakan sebagai tameng oleh negara-negara berkembang yang ingin mengurangi atau meniadakan pentingnya hak-hak individu, dan dengan mudah memberikan legitimasi kepada ajaran-ajaran komunitarian tertentu. Dipelopori oleh Indonesia, Malaysia, dan Singapura, Deklarasi Bangkok (1993) mengemukakan bahwa “nilai-nilai Asia” yang dimiliki oleh kawasan itu bertentangan dengan nilai-nilai Barat yang didasarkan kepada individu.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT



BAB XII

SISTEM

PEMERINTAHAN



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

A. Pengertian

Secara teoritis, sistem pemerintahan menunjuk kepada cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lain.¹ Dalam pandangan Moh. Mahfud M.D. sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.² Meskipun dalam cakupan lebih sempit, Sri Soemantri menegaskan bahwa ditinjau dari

¹ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 199.

² Moh. Mahfud M.D., 1993, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit LP3ES, hlm. 83.

hukum tata negara sistem pemerintahan menggambarkan hubungan antara legislatif dengan lembaga eksekutif³ Pendapat Sri Soemantri mirip dengan I Gede Pantja Astawa yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan merupakan hubungan kekuasaan, wewenang, atau fungsi antara dua organ negara ataupun pemerintahan secara timbal balik, terutama hubungan antara eksekutif dan legislatif.⁴ Penelitian ini sepenuhnya merujuk kepada pemaknaan sistem pemerintahan dalam perspektif hukum tata negara terutama sebagai jalinan relasi kekuasaan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif.

Dalam perspektif ini, kecenderungan teoritis pada akhirnya menunjukkan adanya 2 (dua) model sistem pemerintahan yang satu sama lain bersifat ekstrim, yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer. Walaupun demikian, kiranya diakui, bahwa sebagai sistem pemerintahan mengandung variasi-variasi tertentu ketika dipraktikkan dalam suatu negara. Tetapi sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai ciri-ciri yang secara akademik dapat dibedakan satu dengan yang lainnya.

Menurut Moh. Mahfud M.D., sistem presidensial mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁵

³ Sri Soemantri, 1976, *Implementasi Demokrasi Pancasila*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm. 37.

⁴ I Gede Pantja Astawa, 2004, *Identifikasi Masalah Atas Hasil Perubahan UUD 1945 yang Dilakukan Oleh MPR dan Komisi Konstitusi*, Makalah Seminar 23 September 2004 yang diselenggarakan oleh Unpad dan Persahi Bandung.

⁵ Moh. Mahfud M.D., *op.cit.*, hlm. 83.

- 1) Kepala Negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- 2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), parlemen dan pemerintah adalah sejajar;
- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden;
- 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sementara itu sistem parlementer mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (Pemersatu bangsa);
- 2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri;
- 3) Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosinya;
- 4) Kedudukan Kepala Negara lebih rendah (dan bergantung kepada) parlemen.

Sebagai imbalan dari lemahnya kabinet ini, Kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Akan tetapi, jika demikian yang terjadi dalam waktu yang relatif pendek kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk memformasi parlemen baru.

Dari uraian di atas, secara singkat dikatakan bahwa ranah teoritis sistem pemerintahan dalam penelitian ini menunjuk kepada sistem hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Hubungan tersebut menciptakan sistem pemerintahan yang dapat dipilah dalam 2 kategori besar yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer. Dengan mengabaikan berbagai deviasi

dalam ranah praksis, masing-masing sistem itu mempunyai ciri pembeda satu sama lain.

Pemerintahan demokrasi dengan sistem parlementer ditandai oleh hubungan yang erat antara organ eksekutif dan parlemen. Ditinjau dari proses pembuatan undang-undang di Indonesia, nampak adanya koordinasi yang erat antara presiden dan DPR. Pada pembuatan undang-undang menurut kebiasaan dalam sistem parlementer, kepala negara dilibatkan dalam pengesahan undang-undang sehingga sifatnya hanya formal. Dalam negara republik yang bersistem presidensial, keterlibatan presiden selaku kepala negara semata-mata bersifat formal, tetapi presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kepentingan sebagai badan yang melaksanakan undang-undang. Karena itu pengesahan undang-undang oleh presiden harus diartikan pula sebagai persetujuan terhadap isi undang-undang.

Menurut Suwoto Mulyosudarmo, di dalam kepustakaan terdapat kerancuan penggunaan istilah di mana sistem pemisahan kekuasaan dianggap identik dengan sistem presidensial dan sistem kekuasaan terpadu (*fused powers*) dianggap identik dengan sistem parlementer.⁶ Dalam hubungan ini dapat diuraikan lebih lanjut bahwa perbedaan sistem pemisahan kekuasaan dari sistem kekuasaan terpadu, didasarkan kepada perbedaan proses pembuatan undang-undang, sementara perbedaan sistem parlementer dan sistem

⁶ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35.

presidensial didasarkan kepada sistem penyelenggaraan kekuasaan eksekutif.⁷

Atas dasar pemikiran seperti itu, penulis setuju dengan argumentasi yang disusun oleh Suwoto Mulyosudarmo ketika mengatakan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia tidak perlu disebut sebagai perpaduan antara sistem presidensial dengan sistem parlementer.⁸ Dalam proses pembuatan undang-undang, Indonesia menganut sistem kekuasaan terpadu, sedangkan penyelenggaraan kekuasaan eksekutif memakai sistem presidensial. Konsekuensi penggunaan sistem presidensial adalah bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh menteri secara administratif harus dibuat atas nama presiden. Pilihan lain dari pembuatan keputusan menteri atas nama Presiden dapat dilakukan dengan formasi Keputusan Presiden.

Secara konstitusional, sistem pemerintahan nasional secara politik didasarkan kepada asumsi “*All countries should preserve a set of institutions which permit a small group of politicians to take decisions which are obligatory for society as a whole.*”⁹ Pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer, “*has been between either a rigid separation of powers, with practically no connection between the Parliament and the government1, or interconnected institutions, on the basis of a government elected by the Parliament and*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Rafael Mart'nez Martinez, “Semi Presidential: A Comparative Studies”, ECPR Joint Sessions Mannheim, 26-31 March 1999 Workshop no 13, hlm. 5.

*accountable to it, but endowed at the same time with the power to dissolve it.”*¹⁰ Meskipun demikian, presidensialisme dan parlementerisme, bukanlah sebagai suatu tipe statistik saja, akan tetapi merupakan suatu kenyataan yang unik. Dikatakan oleh Rafael Mart’nez Martinez sebagai berikut:¹¹

Of course, presidentialism and parliamentarianism are not static archetypes. The presidential parliamentary dichotomy is fictitious and the inclusion of new variables has the effect of modifying the system and leads to each presidential and parliamentary system being unique. Thus, for example, the degree of party presence and control, the mechanisms of participation and representation and the characteristics of the individual society are all influential factors in the make-up of an individual system, and lead to units of analysis which do not fully correspond across borders, though comparative studies are of course possible in certain of the more similar elements.

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENYETAKAN DAN MENYARUKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Parlementerisme dalam konsep yang berkembang sejak abad ke-19 merupakan pelaksanaan *representative government*,¹² dan merupakan lembaga yang berwenang untuk menentukan Undang-Undang (*legislation*) yang berlaku dalam masyarakat.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 7-8.

¹² Dikatakan oleh J.S. Mills (1861), bahwa, “The meaning of representative government is that the whole people, or some numerous portion of them, exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power.” Lihat dalam Peter L. Lindseth, “The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s”, *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, hlm. 1343.

Parlementerisme merupakan pelaksanaan konsep lama (*the old concept*) mengenai pemisahan kekuasaan, yang menjadi pertanda mekanisme paling prinsipil untuk menciptakan legitimasi kekuasaan negara, termasuk bagi eksekutif dan yudisial. Dengan semakin meluasnya paham *welfare state*, kemudian melahirkan “jalur transformasi” (*belt-transformation*) bagi keberadaan parlemen, di mana fungsi legislasinya semakin tergerus, dan cenderung menyerahkan pelaksanaan fungsi negara menurut tradisi birokrasi yang teknokratik.¹³ Pengadilan, sebagaimana kecenderungan di Prancis, menjadi badan yang memastikan bahwa eksekutif menjalankan dengan benar norma-norma hukum yang disusun menurut delegasi dari parlemen.¹⁴ Akibatnya, parlemen, sebagai *elected assemblies*, “*now more often than not simply delegated broad normative power to executive or administrative bodies to take care of the form of subordinate legislation, subject to certain general statutory guidelines.*”¹⁵

Kemudian, seiring dengan diterimanya sifat administrasi negara yang teknokratik dan *impolitic*, *executives throughout the industrialized world came to exercise extensive normative authority in their own right, whether in the production of quasi-legislative rules or in the adjudication of disputes that arose in connection with their expanding regulatory*

¹³ Richard Stewart, “The Transformation of America Administrative Law”, *Harvard Law Review*, Vol. 88, 1975, hlm. 1667 dan 1675.

¹⁴ Peter L. Lindseth, *op.cit.*, hlm. 1341.

¹⁵ Edward L. Lubin, “Law and Legislation in Administrative State”, *Columbia Law Review*, Vol. 89 No. 1989, hlm. 380-385.

authority.¹⁶ Perkembangan semacam ini, merujuk pada perkembangan ketatanegaraan di Amerika Serikat pasca dekade 1945, menghasilkan formulasi politik bahwa, “*The concentration of power in the executive and administrative spheres would be tolerated as a constitutional matter, but only on the condition that, at the subconstitutional level, delegated authority would be subject to a range of political and legal controls that would act as a substitute for the formal structural protections of separation of powers.*”¹⁷

Menarik dicermati, dalam kasus di Eropa Tengah dan Timur, bagaimana preferensi parlementerisme dilaksanakan. *Pertama*, pada gelombang transisi politik periode 1922-1989, yang diwarnai dengan purifikasi ideologis, komunis, dan sosialisme, pilihan parlementerisme lebih mengemuka. *Kedua*, kesenjangan antara ketentuan formal konstitusi dengan praksis politik. Kejadian ini Republik Korea (1992-2000), demikian juga di Rusia dan Ukraina, menunjukkan parlementerisme yang dikehendaki konstitusi, di dalam praktik mengarah kepada presidensialisme dengan kecenderungan otoritarian. *Ketiga*, warisan rezim sebelumnya, dengan dukungan kekuatan sipil, mengubah dominasi presidensialisme kepada pilihan parlementer. Contohnya adalah Kroasia setelah reformasi konstitusi 2000, yang memilih parlementerisme karena faktor historis.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Peter L. Lindseth, *op.cit.*, hlm. 1345.

B. Presidensialisme

Presidensialisme dalam studi Joseph Linz, tergantung kepada bagaimana kapasitas cabang kekuasaan ini dikelola. Dikatakan bahwa, *“This reasoning leads to the conclusion that presidentialism is inferior to parliamentarianism, independently of whether the President is strong or weak. Should he be strong, the system will tend to be overly majoritarian; should he be weak, the majoritarianism is not likely to be replaced by consensus but rather by conflict, frustration and paralysis.”*¹⁸

Jika dilihat dari asal-usul pemformasiannya, monarki di Eropa, pada saat tumbuh ke arah negara konstitusional liberal, melahirkan sistem pemilihan parlemen, yang kemudian mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan oleh kabinet. Sebaliknya, pada pol. negara Republik ada kehendak rakyat (people will) yang memilih parlemen melalui pemilihan, tetapi pada saat yang sama juga memilih seorang presiden yang diberi kedudukan sebagai eksekutif. Dalam perkembangan selanjutnya, sistem ini menuntut dilaksanakannya dua tahapan pemilihan, yaitu untuk memilih presiden yang selanjutnya menyusun kabinet, dan tahap pemilihan terhadap parlemen.

Perbedaan antara presidensialisme dengan parlementerisme *“in that the executive and legislative branches of government are both popularly elected, and in that they each have a fixed term of office.”*¹⁹ Pengkombinasian diantara kedua model itu

¹⁸ J. Juan Linz, “The virtues of parliamentarism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1 No. 4, 1990, hlm. 87.

¹⁹ Eric Magar, “Patterns of Executive-Legislative Conflict in Latin America and the U.S.”, Paper presented at the First International Graduate Student Retreat for Comparative Research, organized by the Society for

disinyalir akan menghasilkan desetabilisasi demokrasi. Pemosisian ini akan menghasilkan “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*) dan memperburuk kepastian masa jabatan eksekutif. Dalam relasi antara eksekutif dengan legislatif, “*Parliamentarism and presidentialism are different: the former is a system of ‘mutual dependence’ and the latter of ‘mutual independence’ between the executive and the legislature.*”²⁰

Dikaitkan dengan sistem kepartaian, pada presidensialisme “*generates fewer or weaker incentives to form coalitions*”,²¹ jikalau tak terhindarkan maka sifat koalisi itu merupakan suatu keadaan eksepsional. Relasi antara eksekutif dengan legislatif “*there is no alternative but deadlock*”.²² Sebagai akibatnya: (1) “*the very notion of majority government is problematic in presidential systems without a majority party*”²³, (2) “*stable*



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Comparative Research and the Center for Comparative Social Analysis, University of California, Los Angeles, May 8-9, 1999, hlm. 4.

²⁰ Lihat: Stepan, Alfred dan Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism”, Jurnal *World Politics*, No. 46, 1993, hlm. 17-18.

²¹ *Ibid.*

²² Juan J. Linz dan Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins, hlm. 181. Baca juga: Juan J. Linz, 1994, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, Dalam J.J. Linz dan Arturo Venezuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins, hlm. 64.

²³ Huang, The-fu, “Party Systems in Taiwan and South Korea”, dalam Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien (eds.), 1997, *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins, hlm. 138.

multi-party presidential democracy is difficult”²⁴; dan (3) *”presidential systems which consistently fail to provide the president with sufficient legislative support are unlikely to prosper.*”²⁵

1. Semi Presidensialisme Prancis

Pada perkembangan selanjutnya, formulasi presidensialisme berkembang dengan adanya model baru. Model tersebut di mana presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan wewenang eksekutif yang luas, tetapi pemerintahan ini kemudian bertanggung jawab kepada parlemen. Model ini diidentikkan dengan sistem yang berlaku di Prancis setelah reformasi konstitusi (1962). Formulasi model ini sering disebut sebagai *hybrid system*, sebagai varian dari semi presidensialisme.

Berkaca kepada sistem di Prancis, *hybrid system*

menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
2. Adanya kelembagaan eksekutif ganda.²⁷

²⁴ Lihat analisis lengkap dalam Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *Jurnal Latin American Research Review* , Vol. 1, 1990, hlm. 157-179.

²⁵ Mark P Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: Notre Dame University Press, hlm. 38.

²⁶ Maurice Duverger mengatakan dengan adanya ciri ini maka Presiden (Prancis) memiliki super legitimasi, karena *“has greater prestige since he is directly elected by the people and due to the symbolical role of the head of the State as personification of the nation.”*

²⁷ Kelembagaan ini adalah Presiden dan Perdana Menteri yang sama-sama menjalankan kekuasaan eksekutif. Tetapi kedua lembaga ini tersentral kepada Presiden karena pada saat yang sama merupakan *the head of state*. Dengan posisi ini, maka Presiden tidak terfokus kepada kegiatan teknis pemerintahan sehari-hari karena hakikatnya ini merupakan ranah Perdana Menteri. Hal ini memungkinkan tercipta kondisi, *“Everything that*

3. Kekuasaan konstitusional Presiden yang besar.²⁸
4. Presiden menunjuk Perdana Menteri dan mempengaruhi kerja kabinet.²⁹
5. Pemerintahan oleh kabinet bertanggung jawab kepada parlemen.³⁰

goes badly is the prime minister's fault; everything that goes well is thanks to the President." Baca: Rose, *op.cit.*, hlm. 20.

²⁸ Dengan ciri ini, maka "*President He has the powers and functions of a head of State in the parliamentary system, but at the same time he also has executive powers.*" Selanjutnya, "*These extra powers lie in the sphere of executive power, are not shared with the cabinet and vary from one political system to another. However, they generally include the following: the power to appoint the prime Minister and to chair the cabinet, the power to convene extraordinary sittings of Parliament, the power to dissolve Parliament, the power to initiate legislation, control of foreign policy, special powers at times of crisis, the power to refer laws to the Constitutional Court in cases of possible unconstitutionality, commanders-in-chief, and to can appoint high-ranking officials and to can refer them.*" Lihat dalam: Rafael Mart'nez Martinez, *op.cit.*, hlm. 13.

²⁹ Dalam posisi ini menunjukkan fungsi Presiden baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Presiden menunjuk Perdana Menteri dan memimpin sidang kabinet. Lihat dalam: Rafael Mart'nez Martinez, *ibid.*, hlm. 14.

³⁰ Ciri ini menunjukkan bahwa pemerintah bertanggung jawab kepada Parlemen. Hal ini dapat dikatakan sebagai "*seek and obtain Parliament's approval, and similarly on other occasions it may be censured by Parliament when it fails to do so.*" Meskipun demikian, "*In a semi-presidential system the government seems to be a typical parliamentary institution, however if differs in a number of substantial matters: for example, it does not have the right to dissolve itself, which is a typical feature of government in a parliamentary system, instead it is the President who, head of the executive, has the power to dissolve Parliament. On the other hand, although the President has executive functions he cannot be subjected to a vote of no-confidence. The President is endowed with total stability, his term of office is pre-fixed and he can only be removed from office in cases of criminal offence (Impeachment or High Treason).*" *Ibid.*

Semi presidensialisme, selain di Prancis, dipraktikkan di beberapa negara Eropa seperti Austria, Finlandia, Irlandia, Iceland, Polandia, Portugal, dan Rumania. Kemudian negara di kawasan Amerika Selatan seperti Kolumbia, Haiti, Guatemala, dan Peru, juga mempraktikkan sistem serupa. Di Asia, sistem ini dipraktikkan misalnya di Iran dan Srilanka; sementara Mesir dan Angola merupakan contoh negara di kawasan Afrika yang mempraktikkan semi presidensialisme ini.

2. *Presidentialization*

Secara resmi suatu negara menjalankan sistem pemerintahan Parlementer, akan tetapi di dalam praktik mengarah kepada apa yang disebut pengamat sebagai “*Presidentialization.*” Gejala ini, *pertama*, menunjuk kepada “*adoption of one or more of the formal legal-constitutional features of presidential rule outlined above.*”³¹ Hal ini terjadi jika “*substantive a parliamentary democracy*”³² DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI KE MANA SAJA TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT. *of the necessary elements of presidentialism in isolation it does not become a presidential regime as such, but it does introduce presidential features.*” Sebagai contoh, Israel yang menjalankan parlementerisme, pada tahun 1992 mengadakan pemilu untuk memilih secara langsung Perdana Menteri.

Selanjutnya, *kedua*, “*Presidentialization*”, merupakan penilaian yang bersifat analogis.³² Dalam melaksanakan parlementerisme, sekali pun tidak melakukan perubahan

³¹ Paul Webb, “Parliamentarism and the Presidential Analogy: A Case Study of the UK”, Paper presented to *ECPR Workshop on The Presidentialization of Parliamentary Democracies?*, Copenhagen, 14-19 April 2000, hlm. 5.

³² *Ibid.*, hlm. 6.

konstitusi, akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya menunjukkan karakteristik yang dekat dengan presidensialisme. Karakteristik analogis terjadi dalam 4 kemungkinan. *Pertama*, perubahan kekuasaan internal yang menghasilkan Perdana Menteri yang karismatis, seperti masa pemerintahan Thatcher dan Tony Blair di Inggris. *Kedua*, perubahan kekuasaan di internal partai politik dengan menghasilkan pimpinan yang karismatis. Pimpinan partai ini kemudian menjadi sangat independen dalam menentukan keberlangsungan maupun pelaksanaan garis-garis kebijaksanaan partai politik yang dipimpinnya. *Ketiga*, apabila dalam proses pemilihan menunjukkan dominasi personal seperti halnya kandidasi di Amerika Serikat. *Keempat*, jika mandat perseorangan atau kandidat dapat menjadi mandat partai politik akibat proses pemungutan suara dalam pemilihan umum.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

C. Cakupan Kekuasaan: *Unitary Executive*

Dalam tradisi kepresiden di Amerika Serikat, “*The President stands responsible for all discharge of policy, and is judged by his or her performance on election day.*”³³ Motif penumbuhan tradisi ini adalah sebagai “*a tool not only to enhance accountability in the public eye for executive branch actions, but also to centralize power in the President himself*”³⁴, sehingga “*administrative authority was concentrated in a*

³³ Peter L. Strauss, Overseer, or “the Decider”? The President in Administrative Law, *George Washington Law Review*, Vol. 75, 2007, hlm. 696. Baca juga komentar serupa dalam Robert V. Percival, “Presidential Management of the Administrative State: The No-So-Unitary Executive”, *Duke Law Journal*, Vol. 5, 2001, hlm. 963.

³⁴ Peter L. Staruss, *op.cit.*, hlm. 697.

single person.”³⁵ Kekuasaan eksekutif yang semakin terpusat kepada Presiden inilah yang dikenal sebagai doktrin *unitary executive*, sebagai tafsir terhadap ketentuan Pasal II Konstitusi.³⁶ Dari segi historis, pengakuan terhadap *unitary executive* ini sebelum ratifikasi (1789) sudah berlangsung³⁷, termasuk pandangan yang berkembang selama abad ke-18 di

³⁵ Peter L. Strauss, Overseer, or “the Decider”?, *op.cit.*, hlm. 599-601. Baca juga: Cass R. Sunstein, Constitutionalism After the New Deal, *Harvard Law Review*, Vol. 101, No. 421, 1997, hlm. 432-433.

³⁶ Christopher S. Yoo *et.al.*, “The Unitary Executive During the Third Half-Century, 1889-1945”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 80, November 2004, hlm. 3. Lihat juga analisis konstitusional yang menghasilkan konklusi serupa dalam: Steven G. Calabresi, *The Vesting Clauses as Power Grants*, *New York University Law Review*, Vol. 80, 1977; Steven G. Calabresi & Saikrishna B. Prakash, “The President’s Power to Execute the Laws”, Vol. 104, *Yale Law Journal*, 1994, hlm. 541; Steven G. Calabresi & Kevin H. Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, *Harvard Law Review*, Vol. 105, 1992, hlm. 1153; Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, “The President and the Administration”, *op.cit.*, hlm. 47–55 dan 119; dan A. Michael Froomkin, “The Imperial Presidency’s New Vestment’s”, *New York University Law Review*, Vol. 88, 1994, hlm. 1346.

Pasal II Konstitusi sering dikenal sebagai The “Oath” Clause, yang menyatakan bahwa Presiden “*will faithfully execute the Office of the President and will preserve, protect, and defend the Constitution of the United States.*” Menurut Steven B. Clarabesi, “...it is a duty of the President to preserve, protect and defend his office, which is, or course, a creation of the Constitution itself. The President takes an oath to uphold that Constitution and the public judges him, and ought to judge him, by his vigilance in fulfilling that oath.” Lihat dalam Steven B. Clarabesi, “Advice to the Next Conservative President of the United States”, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 24, No. 369, Spring, 2001, hlm. 375.

³⁷ Steven G. Calabresi & Saikrishna B. Prakash, *op.cit.*, hlm. 603-605.

kalangan ilmuwan politik.³⁸ Praksis *unitary executive* ini tercermin dalam peningkatan kapasitas mandiri Presiden untuk menafsirkan posisi konstitusionalnya dalam proses pemformasian hukum³⁹ dan “*the increase in discretionary, policy-making authority wielded by administrative agencies.*”⁴⁰ Pertumbuhan kekuasaan Presiden yang semakin diperhitungkan ini berlangsung dengan alasan “*the enormously significant and self-conscious changes in the role of the presidency from the period following Jackson through Franklin Roosevelt.*”⁴¹

Pada wataknya yang unitarian tersebut, maka “*president, as a coordinate branch of government, may independently interpret the Constitution.*”⁴² Hal ini disebabkan oleh karena “*the president is the only nationally elected official which makes him accountable for how laws are executed. Therefore, the president*”

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCIPTAKAN DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

³⁸ Saikrishna Prakash, “The Essential Meaning of Executive Power”, *University of Illinois Law Review*, No. 701, 2003, , hlm. 753-789 dan hlm. 808-812. Lihat juga pendapat Steven Calabresi, yang mengatakan bahwa “*the Federalist Papers advanced three arguments in favor of a unitary executive—energy, accountability, and separation of powers.*” Lihat dalam Steven Calabresi “Some Normative Arguments for the Unitary Executive.” *Arkansas Law Review*, Vol. 48 No. 23, 1995.

³⁹ Abner S. Greene, “Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking”, *op.cit.*, hlm. 138–153.


⁴⁰ Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, “The President and the Administration”, *op.cit.*, hlm. 93-106.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 84.

⁴² Joel K Goldstein, “The Presidency and the Rule of Law: Some Preliminary Explorations”, *Saint Louis University Law Journal*, Vol. 43, No. 791, Summer, 1999, hlm. 809.

and by virtue of his accountability and central position, he can bring energy to the administrative process that agency officials cannot muster by themselves.”⁴³

Dalam kapasitas tersebut Presiden “*not defend or enforce those statutes that are ‘clearly unconstitutional’ dan “to not defend and enforce those that encroach upon the prerogatives of the executive branch.”⁴⁴* Dalam hal yang pertama, maka Presiden “*accommodates the conflict between the constitutional mandate that the President execute the laws and his oath to support and to defend the Constitution*”, sementara dalam hal yang kedua, Presiden akan “*accommodates the occasional conflict between the roles of the President as the chief law enforcement officer of the United States and the role of the Attorney General as the advocate of the executive branch.”⁴⁵*

 NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DIDIRIKAN DAN DITANGGUNG JAWABKAN OLEH PENERBIT
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT
Khususnya dalam menentang dan menolak Naskah ini menolak Undang-Undang yang “*clearly unconstitutional*” maka perisai utama adalah Departemen Kehakiman (*Departemen of Justice*) dan Kantor Pertimbangan Hukum (*Office of Legal Council, OLC*). Dalam hal ini fungsi Departemen Kehakiman, yang dipimpin oleh Jaksa Agung (*Attorney General*), dapat diuraikan sebagai berikut.⁴⁶

⁴³ Kenenth Mayer, 2001, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, New Jersey: Princeton University Press, hlm. 38.

⁴⁴ Note “Executive Discretion and the Congressional Defense of Statutes”, *Yale Law Journal*, Vol. 92, No.970, May,1993, hlm. 973.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 973-974.

⁴⁶ William P. Barr, “Attorney General’s Remarks”, *Cardozo Law Review*, Vol. 15, No. 1-2, Oktober,1993, hlm. 33-34.

In many cases, the Department of Justice will propose, as a fallback position, that an issue be addressed in a signing statement if it would be politically impossible simply to veto a bill. For instance, at the very end of its session, Congress frequently passes large bills and then leaves town. The only choice we have is to veto the bill and, say, shut down the foreign operations of the US altogether for six months, or sign the bill and note exception to some provision we think is unconstitutional. Thus, in some instances, signing statements have directed subordinate officials to disregard provisions of a bill that are thought to be clearly unconstitutional and severable.

Sementara itu, OLC berperan “*both provides legal advice of a constitutional nature to all the departments within the executive branch and it provides “both written and oral advice in response to the President.”*”⁴⁷ Semua Undang-Undang harus diperiksa terlebih dahulu oleh OLC sebelum ditolak atau ditandatangani oleh presiden guna memastikan ketiadaan problem konstitusinya.⁴⁸ Meskipun

⁴⁷ Neal Devins, “Political Will and the Unitary Executive: What Makes an Independent Agency Independent?” *Cardozo Law Review*, Vol. 15, No. 1-2, Oktober, 1993, hlm. 281.

OLC didirikan pada tahun 1953 untuk melakukan perlindungan konstitusional terhadap Presiden. Dalam perkembangannya, badan ini membawa pengaruh yang penting bukan saja sebagai konsultan legal Presiden dan badan-badan pemerintahan, tetapi juga menjadi penafsir konstitusi itu sendiri. Lembaga ini, berperan dalam pertumbuhan dan pengembangan peran Presiden dalam memberikan *signing stateman*, suatu pernyataan sikap Presiden bahwa Undang-Undang yang telah ditandatangani, sesungguhnya mempunyai persoalan konstitusional yang menegaskan afiliasi sikap politiknya terhadap produk hukum tersebut.

⁴⁸ William P. Barr, *op.cit.*, hlm. 38.

demikian, pendapat OLC bukanlah kata akhir, karena dalam suatu kasus, lembaga ini dinilai telah bertindak “*override*” dalam menentukan tingkat konstitusionalitas Undang-Undang.

Dalam studinya yang cukup komprehensif, Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo menyatakan bahwa cakupan *unitary executive* dalam tradisi ketatanegaraan Amerika Serikat adalah “*include the President’s power of removal, the President’s power to direct subordinate executive officials, and the President’s power to nullify or veto subordinate executive officials’ exercise of discretionary executive power.*”⁴⁹ Dalam studi itu juga diungkapkan bahwa “*the executive branch’s consistent opposition to congressional incursions of the unitary executive has been sufficiently consistent and sustained to refute any suggestion of presidential acquiescence in derogations from the unitary executive.*”⁵⁰

Sekalipun Presiden mencetuskan dan menyetujui perintah “*to direct subordinate executive officials*”, tetapi menurut Peter Strauss “*but not the power to veto the decisions of subordinates.*”⁵¹

Menurut Richard J. Pierce, Jr., hal ini disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut:⁵²

⁴⁹ Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, 2008, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, Yale University Press, hlm. 14.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 28.

⁵¹ Peter Strauss, *Overseer of the Decider*, *op.cit.*, hlm. 696.

⁵² Richard J. Pierce, Jr., “Saving the Unitary Executive Theory From Who Would Distort and Abuse It: A Review of the Unitary Executive By Steven G. Calabresi and Christopher Yoo”, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2009, hlm. 6.

The difference between the power to veto and the power to remove is not subtle. If a President could veto a decision of an executive branch officer, he undoubtedly would do so with some frequency and often at little political cost. By contrast, removing an officer is always costly. Frequently, the cost of removal is so high that a President reluctantly acquiesces in a decision with which he strongly disagrees in order to avoid incurring the high cost of removing the executive branch officer who made the decision. I will discuss the political cost of removing an executive branch officer systematically in a subsequent section of this essay, but one example provides a good illustration of the potentially high cost of removal. I believe that President Nixon's unquestionably lawful decisions to remove Attorney General Elliot Richardson, Acting Attorney General William French Smith, and indirectly, Special Counsel Archibald Cox, and President Bill Clinton's removal of Attorney General Janet Reno, and replacing her with someone who would remove Ken Starr would cost him far more than allowing Starr to continue the Whitewater investigation.

Menurut Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, dalam hal *removal power*, presiden dalam berhadapan dengan kongres selalu mendapatkan kemenangan.⁵³ Tetapi kenyataan, seperti

⁵³ *Big fights about whether the Constitution grants the President the removal power have erupted frequently, but each time the president in power has claimed that the Constitution gives the President power to remove and direct subordinates in the executive branch. And each time the president has prevailed. Op.cit., hlm. 9.*

ditulis oleh Richard J. Pierce, Jr., “*Three times the Court has upheld statutory limits on the President’s removal power; none of those cases has been overruled; and the President continues to be subject to statutory limits on his power to remove many executive branch officers.*”⁵⁴ Bahkan, “*over the last half century no president has challenged those judicially-approved limits on his removal power by attempting to remove any of the many executive branch officers that are subject to such limits.*”⁵⁵ *Removal power* juga sering menjadi kasus yang menarik perhatian, khususnya yang menyangkut lembaga independen (*independence agency*), karena untuk lembaga semacam ini ada semacam anggapan beroperasi di luar jangkauan Presiden, seperti Komisi Bursa Efek (*Securities and Exchange Commission*) dan Komisi Komunikasi Federal (*the Federal Communications Commission*).⁵⁶ Termasuk juga putusan Mahkamah Agung Federal yang menganjurkan veto legislatif, tata cara pelaksanaan veto Presiden, dan upaya

⁵⁴ Richard J. Pierce, Jr., *op.cit.*, hlm. 7.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Masalah *independent agency* dan relasinya dengan Presiden sehubungan dengan *unitary executive*, cukup banyak diulas dalam berbagai tulisan di jurnal hukum. Periksa antara lain: David P. Currie, “The Distribution of Powers After Bowsher,” *Supreme Court Review*, Vol. 19, 1996, hlm. 31-36; Peter M. Shane, “Independent Policymaking and Presidential Power: A Constitutional Analysis,” *George Washington Law Review*, Vol. 57, 1989, hlm. 608-623; dan Peter L. Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch,” *Columbia Law Review*, Vol. 84, 1994, hlm. 573.

Kongres untuk mengontrol pengeluaran negara melalui *Gramm-Rudman-Hollings Act*.⁵⁷



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

⁵⁷ Baca: Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi & Anthony J. Colangelo, “The Unitary Executive in the Modern Era, 1945–2004”, *Iowa Law Review*, Vol. 90, 2005, hlm. 603.

DAFTAR PUSTAKA

Abner S. Greene, “Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking”, *University Chicago Law Review* Vol. 61, 1994.

Adam N. Steinman, “A Constitution for Judicial Lawmaking”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 64, 2004.

Arnold I. Bunn & Steven M. Markman, “Understanding Separation of Powers”, *Pace Law Review*, 1987.

Aharon Barak, “Foreward: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy”, *Harvard Law Review*, Vol.16, No. 116, 2002.

Alison Marston Danner, “Navigating Law and Politics: The Prosecutor of the International Criminal Court and the Independent Counsel”, *Stanford Law Review*, Vol. 20, 2003.

Amy J. Weisman, “Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian

Federation”, *American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 10, 1995.

Anthony Giddens dan David Held (Editors), 1987, *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan, dan Konflik*, terjemahan Vedi R. Hadiz, Jakarta, Penerbit Rajawali Press.

Arief Budiman, “Bentuk-Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan”, *Prisma*, No. 7, Tahun XI, Juli, 1982.

Arief Budiman, 1989, *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

Arief Budiman, 1997, *Teori Negara*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

Austin Ranney, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, (7th Edition), London: Prentice Hall International, Inc.

Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta, UI Press.

Bagir Manan, “Kedudukan Hukum Memorandum DPR kepada (terhadap) Presiden”, makalah Seminar Nasional, Jakarta, 28 Februari 2001.

Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.

Bernard Schwartz, “Curiouser and Curiouser: The Supreme Court’s Separation of Powers Wonderland”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 65, 1990.

Brian Z. Tamanaha, 2001, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, Oxford University Press.

Brucke Ackerman, “The New Separation of Power”, *Harvard Law Review*, Vol. 3, 2000.

Budiono Kusumohamidjojo, 2004, *Filsafat Hukum: Problem Ketertiban yang Adil*, Jakarta, Penerbit Grasindo.

Carlos Wing-hung Lo, “Deng Xiaoping’s Ideas on Law”, *Journal of Asia-Southwest*, 7, 1992.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCIPTAKAN DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Crawford J., 2006, *Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press.

David E. Apeer, 1987, *Pengantar Analisa Politik*, terjemahan oleh A. Setiawan Abadi, Bagian Ketiga, Jakarta, Penerbit LP3ES.

David Raic, *Statehood and the Law of Self-determination*, geboren te 's-Gravenhage, 2002.

De Bary, W. Theodore, “The Constitutional Tradition in Chin”. *Journal of Chinese Law*, No. Vol. 1. 1995.

Didik J. Rachbini, 2002, *Ekonomi Politik, Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia.

D. Lynch, “Separatist states and post-Soviet conflicts,” *International Affairs*, Vol. 78, 2002.

Edward L. Rubin, “Law and Legislation in Administrative State,” *Columbia Law Review*, Vol. 89 No. 1989.

Edward P. Thompson, “The Government of Laws and Not a Government of Men,” *Journal. Public Law Review*, Vol. 4, 1994.

Effendy Choirie, 2003, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit LP3ES.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Eric A. Nordlinger, “Taking State Seriously”, dalam Myron Weiner dan Samuel P. Huntington (Editors), 1987, *Understanding Political Development: An Analysis Study*, Boston-Toronto, Brown & Co.

Eugene Kontorovich, “Liability Rules for Constitutional Rights: The Case of Mass Detentions”, *Stanford Law Review*, Vol. 56, 2004.

Franz Magnis Suseno, 1997, *Etika Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

Geoffrey P. Miller, From Compromise to Confrontation: Separation of Powers in the Reagan Era, *George Washington Law Review*, Vol. 57, 1989.

Geoffrey de Q Walker, 1988, *The Rule of Law: Foundation of a Constitutional Democracy*. Carlton, Melbourne: Melbourne University Press.

Harold J. Krent, "Separating the Strands in Separation of Powers Controversies", *Virginia Law Review*, Vol. 74, 1988.

Harry Jones, 'The Rule of Law and the Welfare State'. *Columbia Law Review*, No. 58, 1988.

Henry Madison, 1996, *Democracy, Development and Development*, London, Asia House Publishing.

James Bryce, 1995, *The American Commonwealth (1888)*, Indianapolis, Liberty Fund.

Jeffrey A. Segal, "Correction to 'Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts'", *American Political Science Review*, Vol. 92, 1998.

Jill Frank, "Aristotle on Constitutionalism and the Rule of Law", *Jurnal Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 8, No. 1, 2007.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Konpress.

Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Kompas.

J.M. Kelly, 2003, *A Short Western Legal Theory*, New York, Oxford University Press.

John Finnis, 1980, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford, Clarendon Press.

Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Penerbit Alumni.

Julianne Kokot, "Judicial Review and Social Change in the Korean Democratising Process", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 1, 1993.

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCIPTAKAN DAN MENYERIKAN SALINAN
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT.

Kun Yang, "Judicial Review and Social Change in the Korean Democratising Process", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 1, 1993.

Larry Catá Backer, "From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems", *Penn State Law Review*, Vol. 3, 2009.

Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, "The President and the Administration", *Columbia Law Review*, Vol. 94, 1994.

Lee Teng-hui, “Chinese Culture and Political Renewal”, *Journal of Democracy*, Vol. 4, 1995.

Louis Fisher, “Separation of Powers: Interpretation Outside the Courts”, *Pensylvania Law Review*, Vol. 57, 1990.

Luis López Guerra, “The Application of the Spanish Model in the Constitutional Transitions in Central and Eastern Europe”, *Jurnal Cordozo Law Review*, Vol. 19, 1998.

Kevin Passmore, 2002, *Fascism: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

Margaret Radin, “Reconsidering the Rule of Law”, *Boston University Law Review*, Vol. 4, 1989.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Martin Gruberg, “Corporate State”, *Encyclopedia Americana*, International Edition, 1983, Vol. 8, Connecticut: Grolier Incorporated.

Maswadi Rauf, “Pendekatan-Pendekatan dalam Ilmu Politik: Sebuah Penjajagan”, *Ilmu dan Budaya*, Tahun XIII, No. 7, April, 1991.

Mawhood P. (Editor), 1987, *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chicheser, John Wiley & Son.

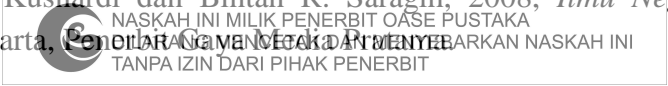
Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen* Bandung, Penerbit Nusa Media.

Margarets Allars, 1990, *Introduction to Australian Administrative Law*, Sydney: Butterworths.

Mark P Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Mohtar Mas' oed, 2003, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta, Penerbit Gama Media dan Pratiya



Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi*, Jogjakarta, Penerbit Liberty.

Moh. Mahfud M.D., 1993, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit LP3ES.

Moh. Mahfud M.D., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta, Penerbit Ford Foundation dan Gama Media.

Michael Redman, “Should Kosovo Be Entitled to Statehood”, *The Political Quarterly*, 2002.


Michael Oakeshott, “Executive Versus Judiciary”, *Journal Public Law Review*, No. 2, 1991.

Miriam Budiardjo, 1986, “Pendekatan-Pendekatan dalam Ilmu Politik”, *Jurnal Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

Miriam Budiardjo, 1997, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

M. Solly Lubis, 2000, *Ilmu Negara*, Bandung, Penerbit Alumni.

Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan 3, Jogjakarta, Penerbit Liberty.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DIPERANGKAP DAN DITAMPILKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Muchtar Pakpahan, 2010, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta, Penerbit Bumi Intitama Sejahtera.

Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Jogjakarta, Penerbit UII Press.

Nobushige Ukai, “The Individual and the Rule of Law Under the New Japanese Constitution”, *New York University Law Review*, Vol. 51, 1997.

Paul Brest, “The Fundamental Rights Controversy: The Essential Contradictions of Normative Constitutional Scholarship”, *Yale Law Journal*, Vol. 90, 1991.

Peter L. Lindseth, “The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s”, *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004.

Peter Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch”, *Columbia Law Review*, Vol. 84, 1984.

P. Kolstø, “The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States”, *Journal of Peace Research*, Vol. 43, 2006,

Ramlan Surbakti, 1991, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit Gramedia Widayasarana.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

R. Baker, “Challenges to Traditional Concepts of Sovereignty”, *Public Administration and Development, The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 20, 2000.

Rett R. Ludwikowski, “Mixed” Constitutions — Product of an East-Central European Constitutional Melting Pot”, *Birmigham International Law Journal*, Vol. 1, 1998.

Richard F. Bensel, “Creating the Statutory State: the Implications of a Rule of Law Standard in American Politics”., *Journal American Political Science Review*, No. 74, 1980.

Richard Bellamy dan Dario Castiglione, 1996, *The Political Theory of the Constitution*, Oxford: Blackwell.

Richard Bryan, "The State and Institutionalisation of Capital: Approach To Analysis, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 17 No. 3, 1987.

Robert L. Cord, et.al., 1985, *Political Science: An Introduction*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall Inc.

Robert L. Heilbroner, 1991, *Hakikat dan Logika Kapitalisme*, terjemahan oleh Hartono Hadikusumo, Jakarta, Penerbit LP3ES.

Robert S. Sudjaran, "A Political Theory of the Rule of Law", *Journal Ratio Juris*, Vol. 2, 1993.

Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", *Jurnal Latin American Research Review* , Vol. 1, 1990,

Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Penerbit Alumni.

Syaiful Bahri, 2010, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Penerbit Total Media.

Sjahrcan Basah, 1997, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangannya)*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti.

Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hossen, 2001, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta, Penerbit P2P-LIPI.

Syarief Hidayat, “Desentralisasi di Indonesia: Tinjauan Literatur”, dalam Syarief Hidayat et.al., 2005, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal*, Jakarta, LIPI.

Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Jogjakarta, Penerbit Liberty.

Stephen L. Carter, “The Independent Counsel Mess”, *Harvard Law Review*, Vol. 102, 1988.

Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

Suri Ratnapala et al., 2007, *Australian Constitutional Law: Commentary and Cases*, Melbourne, Oxford University Press.

Thomas M. Cooley, 1998, *The General Principles of Constitutional Law*, Boston, Little Brown.

Thomas O. Sargentich, “The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers”, *Cornell Law Review*, , Vol. 72, 1997.

Thomas W. Merrill, “The Constitution and the Cathedral: Prohibiting, Purchasing, and Possibly Condemning Tobacco

Advertising”, *New York University Law Review*, Vol. 93, 1999.

Valerie Bunce dan Stephen Watts, “Ethnofederal versus Unitary States in the Postsocialist World”, *The National Council for Eurasian and East European Research*, 2006.

V. Kolossov / J. O’Loughlin, “Pseudo-States as Harbingers of a New Geopolitics: The Example of the Trans-Dniester Moldovan Republic (TMR)”, *Geopolitics*, Vol. 3, 1998.

Wang Lei, “Legal definition of unitary system in China”, *Review of China and Foreign Law*, Vol. 6, 1997.

William C. Whitford, “The Rule of Law”, *Wisconsin Law Review*, No. 55, 2000.

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG DICETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

William Epstein, 1965, *Today’s ISMS: Communism, Fascism, Capitalism, Socialism*, New York, Prentice Hall.

William F. Case, “Can the Halfway *House* Stand? Semi Democracy and Elite Theory in Three South East Asian Countries”, *Journal Comparative Politics* Vol. 4, 1996.

William Riker, “Beyond the Fiction of the Federalism”, *World Politic*, Juli 2002.

Zheng Jun, “Decentralism of the Contemporary Unitary System in China”, *Hebei Legal Science*, No.1, January 2002.

Zhou Zhenchao, “Model and Enlightenment of Coordinating Central and Local relationship in the Typical Unitary States”, *Guangxi Social Science*, Vol. 10, 2008.



NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
DILARANG MENCETAK DAN MENYEBARKAN NASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT

BIOGRAFI PENULIS



Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum. Lahir di Gunung Kidul, 1 Mei 1978. Merupakan dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret sejak 2004. Menyelesaikan pendidikan sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah

Mada (2001), Magister Hukum Universitas Sebelas Maret (2003), dan Doktor Ilmu

Hukum Universitas Sebelas Maret (2014). Pernah menempuh Sandwich Like Program di School of Economics, Law, and Governemnt Utrecht University, Netherland (2012) untuk memperdalam riset hukum dan penulisan jurnal internasional. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Badan Mediasi dan Bantuan Hukum Universitas Sebelas Maret (2004-2011), Kepala Pusat Penelitian Konstitusi dan Hak Asasi Manusia LPPM Universitas Sebelas Maret (2010-2012), dan Koordinator Tenaga Ahli Rektor Bidang Hukum (2015-sekarang). Aktif melakukan penelitian antara lain Hibah Kajian Wanita (2005), Hibah Strategi Nasional Dirjen Dikti (2012 dan 2013), Hibah Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (2015), dan Hibah Prioritas Nasional MP3EI Dirjen Dikti (2016), serta penelitian yang dibiayai oleh PNPB Universitas Sebelas Maret

(2013 dan 2015). Ia juga aktif menulis di media nasional dan lokal untuk isu-isu hukum dan politik serta berpengalaman melakukan advokasi kebijakan publik dan menjadi mentor dalam bimbingan teknis pengembangan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan.

Buku ini merupakan bahan pelajaran Ilmu Negara yang merupakan mata kuliah wajib di lingkungan Fakultas Hukum. Namun demikian, *similiaritas* rumpun ilmu pengetahuan, menyebabkan buku ini dapat pula mencapai kalangan yang lebih luas seperti bagi peminat kajian ekonomi, politik, pemerintahan, dan kebijakan publik. Sebagai pengetahuan dengan sifat yang abstrak, maka uraian menampakkan ciri-ciri argumentasi dan narasi yang condong bersifat konseptual dan filsafati. Berbeda dengan buku-buku sejenis yang banyak beredar di pasaran, di samping itu, tidak menyebarkan naskah yang sederhana dan ringkas, narasi dalam buku ini diusahakan selalu mengikuti perkembangan global yang antara lain ditunjukkan dengan pengutipan sumber-sumber asing seperti jurnal internasional. Hal ini untuk semakin mempertajam watak Ilmu Negara sebagai kajian yang bersifat universal.

NASKAH INI MILIK PENERBIT OASE PUSTAKA
SARANGI MENYETAKIDAN MENYERKANNASKAH INI
TANPA IZIN DARI PIHAK PENERBIT