

Dr. Sri Kusriyah, S.H.,M.Hum.



**ILMU**  
**NEGARA**

**UNISSULA PRESS**

**ISBN 978-602-1145-36-4**

**Sri Kusriyah**

# **Ilmu Negara**

**UNISSULA Press**

**2017**

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Ilmu Negara, Sri Kusriyah, Semarang: UNISSULA Press, 2017  
Vii+160; 17 x 24,5cm  
ISBN 978-602-1145-36-4

Hak Cipta dilindungi Undang-undang  
All Rights Reserved  
Cetakan 1, September 2017  
Design dan Tata Letak : Sumain

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillahrabbi 'aalamin, segala puja dan puji kita panjatkan kehadirat Allah Swt yang telah melimpahkan rahmat, hidayah dan kenikmatan yang tidak terhitung, kesempatan dan kekuatan sehingga buku ini dapat diselesaikan.

Belajar Ilmu Negara di Fakultas Hukum adalah belajar mengenai ilmu dasar dalam mengkaji ilmu hukum, terutama yang terkait dengan hukum kenegaraan. Oleh sebab itu buku ini berisi kajian yang mendasar bagi keberadaan negara, seperti pengertian negara baik dalam pandangan pemikir barat maupun pemikir Islam, unsur terbentuknya negara, asal mula negara dan konstitusi.

Buku ini diharapkan dapat membantu Mahasiswa dalam mempelajari Ilmu Negara serta menambah literatur tentang ilmu negara disamping buku-buku yang telah ada yang mengkaji tentang negara. Buku ini masih banyak sekali kekurangannya oleh sebab itu penulis mohon kritik dan saran dalam rangka perbaaikan buku ini.

Akhirnya penulis berharap semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi para pembaca dan menjadi amal jariah, amin ya Robbal A'lamin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, September 2017

Penulis

Sri Kusriyah

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar \_\_ iii

Daftar Isi \_\_ iv

BAB I : Ilmu Negara Sebagai Ilmu \_\_1

- A. Istilah Ilmu Negara \_\_1
- B. Pengertian \_\_2
- C. Obyek Dan Ruang lingkup \_\_2
- D. Sistematika \_\_3
- E. Metode Pendekatan Ilmu Negara \_\_3
- F. Manfaat mempelajari ilmu Negara \_\_5
- G. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu lain \_\_5

BAB II : Makna Negara \_\_9

- A. Pengertian Negara \_\_9
  - 1. Pengertian Negara Dalam Konsep Pemikir Barat \_\_9
  - 2. Negara Dalam Perspektif Islam \_\_12
- B. Teori Kekuasaan Negara \_\_20
  - 1. Pengertian Kekuasaan \_\_20
  - 2. Teori Legitimasi Kekuasaan \_\_21
- C. Pembagian Kekuasaan Dan Fungsi Kekuasaan Negara \_\_23
  - 1. Pembagian Kekuasaan \_\_23
  - 2. Fungsi Negara Dalam Pandangan Barat \_\_25
  - 3. Fungsi Negara dalam Perspektif Islam \_\_27
- D. Tujuan Negara \_\_29
  - 1. Tujuan Negara Menurut Sarjana Barat \_\_29
  - 2. Tujuan Negara dalam Perspektif Islam \_\_32
  - 3. Tujuan Negara Republik Indonesia \_\_35

- BAB III. Unsur-unsur Negara \_\_37
  - A. Teori Politik \_\_37
  - B. Teori Hukum Internasional \_\_38
    - 1. Penduduk/ Rakyat \_\_38
    - 2. Wilayah \_\_40
    - 3. Pemerintah Yang Berdaulat \_\_41
- BAB IV: Asal Mula Terbentuknya Negara \_\_45
  - A. Pendekatan Faktual \_\_45
  - B. Pendekatan Teoritis \_\_46
    - 1. Teori Terbentuknya Negara Berdasarkan Pemikir Barat \_\_46
    - 2. Teori asal mula negara dalam pandangan pemikir Islam \_\_52
- BAB V Tipe-Tipe Negara \_\_55
  - A. Tipe Negara Timur Kuno/Purba \_\_55
  - B. Tipe Negara Yunani Kuno \_\_56
  - C. Tipe Negara Romawi Kuno \_\_56
  - D. Tipe Negara Abad Pertengahan \_\_57
  - E. Tipe Negara Hukum \_\_57
- BAB VI : Bentuk Negara, Pemerintahan Dan Sitem Pemerintahan \_\_63
  - A. Bentuk Negara \_\_63
    - 1. Istilah Bentuk Negara \_\_63
    - 2. Macam-macam Bentuk Negara \_\_63
  - B. Bentuk Pemerintahan \_\_66
  - C. Sistem Pemerintahan \_\_69
    - 1. Sistem Presidensiil \_\_70
    - 2. Sistem Parlemerter \_\_70

BAB VII : Konstitusi \_\_73

A. Istilah dan Pengertian Konstitusi \_\_73

1. Istilah Konstitusi \_\_73

2. Pengertian Konstitusi \_\_78

B. Tujuan Konstitusi \_\_84

C. Materi Muatan Konstitusi \_\_85

D. Klasifikasi Konstitusi \_\_89

E. Nilai Berlakunya Konstitusi \_\_91

1 . Nilai Normatif \_\_92

2. Nilai Nominal \_\_92

3. Nilai Semantik \_\_92

F. Perubahan Konstitusi \_\_92

G. Sejarah Perkembangan Konstitusi \_\_95

H. Konstitusi Madinah \_\_96

I. Perkembangan Konstitusi Di Indonesia \_\_103

BAB VIII: Demokrasi \_\_109

A. Pengertian Demokrasi \_\_109

B. Nilai-nilai Demokrasi \_\_114

C. Sejarah Perkembangan Demokrasi \_\_118

D. Prinsip Demokrasi \_\_121

E. Perkembangan Demokrasi Di Indonesia \_\_124

1. Pelaksanaan Demokrasi pada Periode Tahun  
1945-1959 \_\_125

2. Pelaksanaan Demokrasi Pada Periode Tahun  
1959-1965 \_\_126

3. Pelaksanaan Demokrasi Pada Periode Tahun  
1966-1989 \_\_127

4. Pelaksanaan Demokrasi Periode Tahun 1998

Sampai Sekarang__	129
F. Demokrasi Dalam Pandangan Islam__	131
G. Demokrasi dan Negara Hukum__	133
H. Negara Hukum Dalam Pandangan Islam__	127
I. Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia__	140
BAB IX: Pemilihan Umum dan Partai Politik__	145
A. Pemilihan Umum__	145
1. Sistem Pemilihan Umum__	145
2. Pemilihan Umum Dalam Pandangan Islam__	147
3. Pemilihan Umum Di Indonesia__	148
B. Partai Politik__	149
1. Pengertian Partai Politik__	150
2. Fungsi Partai Politik__	150
3. Klasifikasi Partai Politik__	151
4. Sistem Kepartaian__	152
5. Partai Politik di Indonesia__	152

## DAFTAR PUSATA



# BAB I

# ILMU NEGARA

## Sebagai ilmu pengetahuan



### A. Istilah Ilmu Negara

Ilmu Negara sebagai ilmu pengetahuan seperti pada umumnya ilmu pengetahuan lain, didasarkan pada kerangka ontologis (hakikat apa yang dikaji), epistemologis (bagaimana cara mendapatkan pengetahuan) dan aksiologis (nilai kegunaan). Ilmu Negara Juga dikaji berdasarkan ketiga unsur tersebut. Dalam kajiannya dapat ditelusuri melalui cara sistematis, yaitu dengan mendeskripsikan lokus dan focus kajiannya.<sup>1</sup>

Terminologi ilmu Negara berasal dari bahasa Belanda yaitu “*Statsleer*”, Staat diterjemahkan sebagai negara, dan “*leer*” berarti ilmu. Istilah serupa dalam bahasa Jerman yaitu “*Statslehre*”. Dalam bahasa Inggris terdapat istilah “*Theory of state/ General theory of state*”, “*political Science*” atau “*Politics*”. Sedangkan dalam bahasa Perancis dikenal istilah “*Theori d’etat*”, atau di Amerika dikenal

---

<sup>1</sup> Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum Dan Agama*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2007, hlm.40.

istilah “*Political Science*”.<sup>2</sup>

## **B. Pengertian Ilmu Negara**

Menurut M Solly Lubis, “Ilmu Negara adalah ilmu yang mempelajari Negara secara umum, mengenai asal mulanya, wujudnya, lenyapnya, perkembangannya, dan jenis-jenisnya.”<sup>3</sup> Menurut CST Kansil, “Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki sendi-sendi pokok (asas-asas pokok) dan pengertian-pengertian pokok terhadap Negara.”<sup>4</sup>

## **C. Obyek Dan Ruang Lingkup Ilmu Negara**

### **1. Obyek**

Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang memiliki obyek kajian “Negara”, termasuk di dalamnya konsep-konsep Negara, pembahasannya menitikberatkan pada hal-hal yang bersifat umum, dengan menganggap negara sebagai *genus* (bentuk umum), dan mengesampingkan sifat-sifat khusus dari negara.<sup>5</sup> Dari batasan tersebut jelaslah bahwa obyek ilmu negara adalah negara dalam pengertian abstrak, umum dan universal. Ini berarti ilmu negara mempelajari negara pada umumnya baik yang ada dalam konsep-konsep pemikiran para ilmuwan maupun negara yang ada dan yang pernah ada dalam keniscayaan.<sup>6</sup>

### **2. Ruang lingkup**

Menurut Mac Iver ruang lingkup Ilmu negara meliputi:<sup>7</sup>

- a. Timbulnya negara
- b. Dasar dari kewibawaan

---

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> M. Solly Lubis. *Ilmu Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1990, hlm.1.

<sup>4</sup> CST Kansil dan Cristian ST Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2004, hlm.2.

<sup>5</sup> Deddy Ismatullah, Op. Cit. hlm. 50.

<sup>6</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, Sejarah , Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Malang, Setara, 2012, hlm.3.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm13.

- c. Perubahan Fungsi-fungsi negara.
- d. Perubahan Bentuk-bentuk negara

Ruang lingkup Ilmu Negara menurut Kranenburg dalam bukunya “*Algemeine Statsleer*” bahwa ruang lingkup Ilmu negara menyelidiki: asal mula negara, hakekat negara, bentuk negara dan pemerintahan, hubungan negara dan bangsa, hubungan negara dan agama, hubungan negara dan hukum.<sup>8</sup>

#### **D. Sistematika**

George Jellineck dalam bukunya “*Algemeine Statslehre*” membuat sistematika tentang Ilmu Negara:<sup>9</sup>

*Statswissenschaft* (ilmu negara dalam arti luas) :

1. *Statswissenschaft* (ilmu negara dalam arti sempit)
2. *Rechtswissenschaft* ( ilmu hukum)

*Statswissenschaft* dalam arti sempit dibagi:

1. *Algemeine statslehre* (ilmu negara umum)
2. *Besondere statslehre* (ilmu negara khusus)

*Algemeine statslehre* terdiri dari:

1. *Algemeine soziale statslehre*, menyelidiki negara sebagai gejala sosial, seperti: hakekat negara, teori pembenaran negara, teori terjadinya negara, teori terjadinya hukum negara, teori mengenai tujuan negara
2. *Algemeine statsrechtslehre*, menyelidiki negara dari segi hukum. Misalnya: teori bentuk negara, teori konstitusi, teori fungsi negara.

*Besondere statslehre* dibagi dua:

1. *Individualle statslehre*, mengkaji negara yang konkret.
2. *Spezielle statslehre*, mengkaji hal-hal tertentu dari negara misalnya: Parlemen.

#### **E . Metode Pendekatan Ilmu Negara**

Mempelajari ilmu Negara sebagai Ilmu pengetahuan memiliki beberapa

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 13.

<sup>9</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1981, hlm 9.

metode untuk mengkaji antara lain:<sup>10</sup>

1. Metode Sistematis, dengan metode ini semua bahan-bahan tentang ilmu Negara dikumpulkan, misalnya semenjak masa Yunani Kuno hingga masa sekarang.
2. Metode Eksperimen, metode ini menggambarkan setiap perubahan dalam hukum, bangunan Negara atau politik mengubah jalannya kehidupan negara dan dalam arti ini merupakan eksperimen.
3. Metode sejarah, metode ini menjelaskan bahwa untuk mendapatkan sifat hakekat Negara diperlukan perbandingan Negara dengan Negara-negara yang pernah ada di waktu lampau.
4. Metode Perbandingan, metode ini dapat dikatakan merupakan perluasan metode sejarah, dengan melihat ke dalam sejarah kita tengah mengadakan perbandingan.
5. Metode Psikologi, metode yang digunakan dalam rangka menjelaskan hubungan politik dalam ukuran-ukuran fungsi jiwa manusia dan motif-motif perilaku manusia, antara lain bagaimana pengaruh pendapat umum, reaksi umum terhadap perang, damai dan sebagainya.
6. Metode Sosiologi, metode ini melihat Negara sebagai organisme masyarakat yang terdiri dari individu-individu dan berusaha mendedusir sifat-sifat Negara dari atribut-atribut individu-individu itu.
7. Metode Biologis, metode ini memandang negara sebagai mahluk hidup.
8. Metode Hukum/ normatif, Negara dipandang sebagai kumpulan hak dan kewajiban menurut hukum, dengan mengabaikan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat yang sifatnya ekstralegal.
9. Metode filsafat, metode ini berusaha untuk mendedusir sifat, tugas, tujuan negara dari cita-cita yang abstrak, kemudian mengubah teori-teorinya seperlunya agar ada persesuaian dengan kenyataan.

Selain metode tersebut untuk mengkaji ilmu negara dengan metode antara lain:

---

<sup>10</sup> Deddy Ismatullah, op. cit. hlm, 51

1. Metode Teoritis, yakni mengkaji ilmu negara dengan berdasarkan pada teori-teori atau konsep pemikiran para ahli di bidang negara.
2. Metode Deskriptif, yakni mengkaji ilmu negara dengan cara menggambarkan obyek ilmu negara yakni negara.

#### **F. Manfaat Mempelajari Ilmu Negara**

1. Secara teori ilmu negara merupakan mata kuliah dasar keahlian di fakultas hukum, sebab belajar hukum tidak dapat dilepaskan dari negara, terutama Hukum tata Negara dan Hukum Adminstrasi Negara.
2. Secara praktis negara adalah suatu gejala sosial dan kemasyarakatan, setiap manusia dalam kehidupannya tidak dapat dilepaskan dari kepentingan negara.

#### **G . Hubungan Dengan Ilmu Pengetahuan Lain**

Ilmu pengetahuan yang mempunyai obyek kajian Negara oleh Muchtar Efendi dinamakan Ilmu Kenegaraan,<sup>11</sup> yang akan dibicarakan dalam hubungan ilmu Negara adalah Hukum Tata Negara, Politik.

1. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara.

Ilmu Negara dan hukum tata Negara memiliki hubungan yang erat, yakni obyek kajiannya sama yakni Negara, namun ada perbedaan dalam pengkajiannya. Perbedaan tersebut dapat digambarkan seperti di bawah ini:<sup>12</sup>

##### **a. Hukum Tata Negara**

- 1) Mengkaji Negara dalam pengertian yang konkret, artinya Negara yang terikat pada tempat, waktu dan keadaan, misalnya obyeknya Negara tertentu. Contoh Hukum Tata Negara Indonesia, Negara Inggris, Negara Malaysia.
- 2) Mengkaji mengenai susunannya, alat perlengkapannya, tugas dan wewenangnya serta kewajibannya dari lembaga-lembaga tersebut.

##### **b. Ilmu Negara**

---

<sup>11</sup> | Dewa Gede Atmadja, *op.cit.*, hlm. 3

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 4

1. Negara dalam pengertian umum, abstrak, tidak terikat pada tempat, waktu dan keadaan, jadi obyeknya Negara dalam sifatnya yang umum dan universal.
2. Lingkup kajiannya adalah penyelidikan tentang: asal mula Negara, hakekat Negara, bentuk-bentuk Negara.

Dari uraian hubungan antara ilmu Negara dengan hukum tata Negara dalam pengembangan keilmuan, maka ilmu Negara merupakan “pengantar” untuk mempelajari hukum tata Negara, ilmu Negara membahas teori dasar bagi hukum tata Negara, di lain pihak hukum tata Negara merupakan pengejawantahan ilmu Negara yang diterapkan secara konkret di suatu Negara tertentu.

## 2. Ilmu Negara dengan Ilmu Politik

Hoetink mengatakan bahwa ilmu politik adalah semacam sosiologinya dari Negara.<sup>13</sup> Bahwa betapa erat hubungan antara ilmu Negara dan ilmu politik, oleh karena kedua-duanya mempunyai obyek penyelidikan yang sama yaitu Negara, hanya bedanya terletak pada metode yang dipergunakan. Dijelaskan Ni'matul Huda bahwa, Ilmu Negara menggunakan metode yuridis sedangkan ilmu politik mempergunakan metode sosiologis, ilmu politik menitikberatkan pada sifat-sifat teoritis tentang asas-asas pokok pengertian-pengertian pokok tentang Negara, sedangkan ilmu politik lebih menitikberatkan kepada faktor-faktor yang konkret terutama berpusat kepada gejala-gejala kekuasaan, baik organisasi Negara, maupun yang mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas Negara.

Herman Heller menyimpulkan berbagai pendapat sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Ada sarjana yang menganggap ilmu politik sebagai suatu ilmu pengetahuan praktis yang ingin membahas keadaan dalam kenyataan, sedangkan ilmu Negara dinamakan pengetahuan teoritis sangat mementingkan segi normatif.
- b. Ada golongan yang menganggap bahwa ilmu politik mementingkan sifat-

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Rajawali Pers PT Rajagrafindo, 2010, hlm.6

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 7

sifat dinamis dari Negara, yaitu proses-proses kegiatan dan aktivitas Negara, perubahan Negara yang terus menerus yang disebabkan oleh golongan-golongan yang memperjuangkan kekuasaan. Subyek ilmu politik ialah gerakan-gerakan dan kekuatan-kekuatan di belakang evolusi yang terus-menerus, sebaliknya ilmu Negara dianggap lebih mementingkan segi-segi statis dari Negara, membatasi diri pada penelitian lembaga-lembaga Negara.

- c. Ilmu Negara lebih tajam konsep-konsepnya dan lebih terang metodologinya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkret dan mendekati realita.
- d. Ilmu Negara lebih mendapat perhatian dari pada ahli hukum, sedangkan ahli-ahli sejarah dan sosiologis lebih tertarik kepada ilmu politik.





## BAB II

# MAKNA

## Negara



### A. Pengertian Negara

#### 1. Pengertian Negara Dalam Konsep Pemikir Barat

Negara dalam konsep Barat, sebagaimana diuraikan Nikmatul Huda, “Menurut Aristoteles Negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.”<sup>15</sup> Dalam hal ini yang dimaksud adalah negara hukum yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara. Menurut Kusnardi, “Yang dimaksud negara

---

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, op. Cit., 2010 hlm.8.

hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.”<sup>16</sup>

Agustinus mengatakan “Negara dibagi atas dua bagian, yakni negara disebut *Civitas Dei* yang artinya negara Tuhan, dan negara yang disebut *Civitas Terena* atau *Civitas Diaboli* yang artinya Negara iblis.”<sup>17</sup> Negara Tuhan bukanlah negara di dunia ini, akan tetapi jiwanya sebagian dimiliki oleh beberapa orang yang ada di dunia. Agar tercapai maka dilaksanakan oleh gereja sebagai wakil Tuhan. Keadilan hanya dapat dicapai jika negara diperintah oleh seorang Kristen dalam *civitas dei*. Dalam negara duniawi yang merupakan *Civitas Diaboli* pemerintahannya bertindak sewenang-wenang oleh karena negara duniawi dipegang oleh orang-orang yang terjerumus dalam keadaan dosa. Kehancuran negara Romawi disebabkan nafsu akan kemegahan dan keduniawian.

Machiavelli dalam bukunya *Il Principe*, Negara dipandang sebagai negara kekuasaan, apabila timbul kekacauan maka yang pertama-tama dicari sebabnya pada raja yang memerintah negaranya. Kelemahan raja dalam memerintah terletak pada pengaruh agama yang menanamkan rasa susila dan keadilan kepadanya. Dalam keadaan demikian justru raja harus memiliki kekuatan yang besar untuk mengatasi segala kekacauan dan apabila perlu ia harus berlaku kejam untuk menindasnya. Kekuatan yang mengatasi segala-galanya itu dan kekejaman yang harus dimiliki oleh seorang raja itu akan membuat ia menjadi penguasa tunggal di dalam negara.<sup>18</sup>

Thomas Hobbes dan John Locke pada dasarnya mempunyai pandangan yang sama tentang negara, bahwa negara merupakan lembaga yang berhadapan dengan warga negara yang pernah mendirikan, karena itu negara perlu dikontrol batas wewenangnya perlu ditetapkan.<sup>19</sup> Dalam pandangan Roger H Soltau, “Negara adalah agen atau kewenangan yang mengatur atau meng-

---

<sup>16</sup> Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1995, hlm 46.

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, Op cit. hlm 9.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 9

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 11.

dalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (*The state is an agency of authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*).<sup>20</sup>

Harold J Laski mengatakan, “Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara nyata lebih berkuasa daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk memenuhi terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama, masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat (*The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual want, such a society is a state when the way of live to which both individuals and associations must conform is defined by coercive authority binding upon them all*).<sup>21</sup>

Dalam pandangan Robert Mac Iver, “*The state is an association which acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the universal external conditions of social order*.”<sup>22</sup> Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang untuk maksud itu diberi kekuasaan yang memaksa. Kranenburg dalam bukunya *Algemeine Staatslehre* mengatakan. “Negara adalah sebagai suatu organisasi kekuasaan yang timbul karena kehendak dari suatu golongan/bangsanya.”<sup>23</sup>

Negara menurut Miriam Budiardjo adalah Suatu daerah teritorial yang

---

<sup>20</sup> Roger H.Soltau, *An Introduction to Politics* ( London, Longsman, 1961), hlm, 1, lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.* hlm 48.

<sup>21</sup> Harold J Laski, *The State in Theory and Practice*, ( New York, The Viking Press, 1947), hlm 8-9 Lihat Miriam Budiardjo, *Ibid* hlm 49.

<sup>22</sup> Robert Mac Iver, *The Modern State* ( London, Oxford University Press, 1926), hlm 78.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.* hlm 13.

rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan berhasil menuntun dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan (kontrol) monopolistik terhadap kekuasaan yang sah, jadi negara adalah merupakan alat untuk mencapai tujuan. Nasroen berpendapat bahwa:<sup>24</sup> “Negara adalah suatu bentuk pergaulan hidup yang mempunyai syarat-syarat tertentu untuk menjadi Negara, yaitu harus mempunyai rakyat tertentu, daerah tertentu dan pemerintahan tertentu.” Dengan demikian Negara mempunyai dua buah corak yang harus selalu diingat dan diperhatikan dalam meninjau Negara yaitu corak sebagai pergaulan hidup dan corak sebagai Negara. Oleh sebab itu negara memiliki sifat negara menurut Miriam Budiardjo adalah:<sup>25</sup>

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

## 2. Negara Dalam Perspektif Islam

Negara dalam pandangan Islam diberi bermacam-macam predikat yang predikat ini tidak bersumber dari Al Qur'an dan Hadist Nabi, namun dari pikiran yang tidak mengikat. Ahmad Azhar Basyir menyebut beberapa predikat negara yaitu:<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Pudja Pramana, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm.305.

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm 49-50.

<sup>26</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, Edisi kedua, Yogyakarta, UII Press, 2000, hlm.42.

- a. Negara ideology (*Daulah Fikrah*), Negara yang berasas cita-cita, yaitu terlaksananya ajaran-ajaran Al Qur'an dan Sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, jasmani dan rohani, materiil dan spiritual, perseorangan dan kelompok, serta menghantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup di akhirat.
- b. Negara hukum (*Daulat Qanuniyah*), Negara yang tunduk kepada aturan-aturan hukum Al Qur'an dan Sunah Rasul, penguasa yang mengelola kehidupan Negara maupun rakyatnya tunduk kepada ketentuan-ketentuan Al Qur'an dan Sunah Rasul.
- c. Negara Teo-demokrasi, Negara yang berasas ajaran-ajaran Tuhan (dan Rasul-Nya) yang dalam realisasinya berlandaskan prinsip musyawarah. Predikat *teokrasi* tidak dapat diterima sebab Islam tidak mengenal adanya kekuasaan negara yang menerima limpahan dari Tuhan, asal kekuasaan negara berasal dari umat dan penguasa bertanggung jawab kepada umat.
- d. Negara Islam (*Darul Islam*) predikat negara Islam dalam kitab-kitab fiqh dipergunakan untuk membedakan dengan negara-negara bukan Islam, yaitu negara sahabat atau negara perjanjian (*Darul Ahdi*) dan negara-negara perang atau negara musuh (*Darul Harbi*) dalam rangka pembahasan hubungan antar negara.

Negara menurut Ibnu Khaldun bahwa tipologi negara dengan tolak ukur kekuasaan, yang mengelompokkan negara sebagai berikut:<sup>27</sup>

- a. *Al-Mulk Tabi'i* (negara berdasarkan kekuasaan alamiah), yang ditandai dengan kekuasaan yang sewenang-wenang atau despotis dan cenderung pada hukum rimba.
- b. *Al-mulk Siyasi* (negara dengan kekuasaan politik/ organisasi politik. Dibagi menjadi tiga kelompok:
  - 1) *Al-mulk siyasi aqliyah*.
  - 2) *Al-mulk siyasi diniyah*.
  - 3) *Al-mulk siyasi madaniyah/* negara republic Plato

---

<sup>27</sup> Sri Kusriyah, *Pemerintahan Dalam Perspektif Islam*, Semarang, Unissula Press, 2011, hlm 6.

Ibnu Taimiyah mengemukakan teorinya tentang negara dengan mendasarkan kepada akal dan Hadis.<sup>28</sup> Beliau mengatakan bahwa Islam pada hakekatnya menghendaki tatanan sosial yang terorganisir, dengan argumentasi:

- a. Argumentasi rasional/akal bahwa kesejahteraan umat manusia tidak dapat diwujudkan di dunia maupun di akhirat kecuali mereka bergabung menjadi suatu masyarakat, bekerjasama, dan saling tolong menolong untuk menciptakan kesejahteraan dan mencegah kesengsaraan.
- b. Argumentasi Sunah, bahwa Nabi telah memerintahkan kepada umatnya untuk mengangkat orang-orang yang akan mengatur urusan-urusan mereka, dan memerintahkan kepada orang-orang itu untuk melaksanakan amanah-amanah mereka dan berlaku adil, karena itu Nabi bersabda sebagai berikut: *“Bila ada tiga orang melakukan perjalanan, maka salah seorang diantara mereka selayaknya menjadi pemimpin”*.<sup>29</sup>

Selanjutnya dikatakan bahwa umat manusia tidak akan mungkin mencukupi segala kebutuhannya tanpa kerjasama dan saling membantu dalam kehidupan kelompok, dan setiap kehidupan kelompok, atau masyarakat memerlukan seorang kepala atau pemimpin.<sup>30</sup>

Ibnu Khaldun mengatakan bahwa negara ada dikarenakan adanya solidaritas sosial. Solidaritas sosial itulah yang membikin orang menyatukan usaha untuk tujuan yang sama, mempertahankan diri dan menolak atau mengalahkan musuh. Juga kita telah mengetahui bahwa tiap-tiap masyarakat umat manusia memerlukan kekuatan yang berfungsi mencegah, juga seorang pemimpin yang bisa mencegah manusia dari saling menyakiti. Pimpinan semacam ini harus mempunyai kekuatan pembantu di tangannya, sebab kalau tidak maka ia tidak akan dapat menjalankan tugas pencegahan itu. Kekuatan yang dimilikinya adalah kedaulatan yang melebihi kekuasaan seorang kepala suku, sebab seorang kepala

---

<sup>28</sup> Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah Al-Syar'ah*, Kairo, Dar-al-kitab al-arabi, 1951, hlm 174, Lihat, Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, Terjemahan Masrohin, Surabaya, Risalah Gusti, 1995 hlm 46.

<sup>29</sup> . Qamarudin Khan, *Pemikiran Politik Ibnu Taymiyyah*, Terjemahan Anas Mahyudin, Bandung, Pustaka, 1973, hlm. 58-63.

<sup>30</sup> Syarifudin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam di Indonesia*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar, 2008, hlm 14.

suku memegang pimpinan dan diikuti oleh orang-orang yang sebenarnya tidak dapat dipaksa menurut kemauannya. Sebaliknya kedaulatan adalah memerintah dengan paksa melalui alat kekuasaan yang ada pada orang-orang yang memerintah.<sup>31</sup>

Imam Al- Ghazali mengatakan bahwa manusia makhluk yang diciptakan. Oleh sebab itu dia sama sekali tidak bisa hidup menyendiri, tetapi sangat membutuhkan orang lain yang selalu bersama-sama dengan dia. Manusia membutuhkan kelompok karena ada dua sebab: 1) untuk kepentingan keturunan, 2) untuk kebutuhan lain seperti, makan, sandang, pendidikan dan pertumbuhan anak-anaknya.<sup>32</sup> Oleh karenanya Munawir Sadzali menyatakan, “Untuk itu semua diperlukan kerjasama dan saling membantu antar sesama manusia, antara lain dengan membangun pagar-pagar tinggi di sekeliling pusat perumahan, dan di sanalah lahir negara karena dorongan kebutuhan bersama.”<sup>33</sup>

Al-Quran meskipun tidak menjelaskan secara tegas mengenai pola pengaturan pendirian negara, namun prinsip-prinsipnya diatur yakni: Al-Qur’an Surat Al-Hadid ayat 25 yang artinya: *“Sesungguhnya Kami telah mengutus Rasul-rasul dengan membawa bukti-bukti yang nyata, dan telah Kami turunkan bersama mereka Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan, dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat.”*

Dalam Al-Quran Surat Al-Nisa ayat 59 Allah berfirman, *“Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan Ulil Amri diantara kalian.”*

Fazlur Rahman dalam tulisan-tulisannya mengatakan bahwa Al-Qur’an telah mengajarkan beberapa etika dan nilai dalam bernegara bagi umat manusia. Dikatakannya bahwa, “Al-Qur’an memang tidak memberikan pola teori ketatanegaraan yang pasti dan ketat yang harus diikuti oleh umat Islam di berbagai

---

<sup>31</sup> Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, terjemahan Ahmadie Thoha, Jakarta, Pustaka Firdaus, 2000, hlm166.

<sup>32</sup> Harun Khan Sherwani, *Islam Administrasi Negara*, Jakarta, Tinta Mas, 1964, hlm 134.

<sup>33</sup> Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, Jakarta, UI Press, 1993, hlm. 75.

negeri, selain itu sudah menjadi sunatullah dunia terus berkembang sejalan dengan itu pemikiran manusia pun terus berkembang.” Fleksibilitas yang diberi Al-Qur’an terhadap masalah ini akan mempermudah manusia membangun institusi yang sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>34</sup> Walaupun demikian di dalam Al-Qur’an terdapat kata yang memiliki pengertian Negara antara lain: *balad*, disebut tujuh kali, *baladan*, disebut satu kali, *al-bilad*, disebut lima kali dan *baldatun* disebut lima kali.<sup>35</sup> Bahkan lebih menarik lagi adanya surat yang bernama *Al-Balad*, surat kesembilan puluh yang mengisahkan kota Mekah tempat tinggal Rasulullah SAW pada waktu surat itu turun. Diantara ayat-ayat Al-Quran ada yang mengandung kata-kata *balad* ada yang mengandung cita negara Islam yaitu Surat Saba’ ayat 15 yang artinya negeri yang bagus dan Allah memberikan ampunan.<sup>36</sup>

Di kalangan pemikir Islam modern, hubungan antara agama dan negara sudah mulai diperdebatkan. Tokoh-tokoh seperti Hasan Al-Bana, Sayyid Quthb, Hasan Turabi, Taqiyuddin Al-Nabhani dan Khoemaini,<sup>37</sup> mereka memandang bahwa agama masih melekat ke dalam negara. Dengan kata lain Negara mereka pahami adalah negara Islam dengan istilah *daulah Islamiyah* atau *khilafah Islamiyah*, dua istilah inilah yang sampai sekarang ini lebih populer dibanding istilah *imamah*, *khilafah*, dan *imamah* yang dipopulerkan oleh pemikir Islam klasik. Tokoh-tokoh seperti Ali Abdur Razik, Muhammad Said al-Asymawi, Muhammad Abid al-Jabiri Abdullahi al-Naim,<sup>38</sup> mereka menolak penyatuan agama dan negara, negara tidak didefinisikan sebagai entitas ketuhanan, melainkan organisasi masyarakat yang diorientasikan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat,

---

<sup>34</sup> Fazlur Rahman, *The Principle Of Syura and the Role of the Ummah in Islam*, dalam Muntaz Ahmad (ed) *State Politics and Islam* Washington, American Trust Publishing, 1986, hlm 88.

<sup>35</sup> Muhammad Fu’ad Al-Baqi, *Al-Mu’jam Al-Mufharas al-afadi Al-Qur’an Al-Karim*, (Indonesia, Maktabah Dahlan, t.th). hlm. 170.

<sup>36</sup> Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*, Jakarta, Pustaka Firdaus, 1993 hlm. 17.

<sup>37</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm.45.

<sup>38</sup> *Ibid.*



tanpa mengemban tanggung jawab melaksanakan ajaran-ajaran agama. Oleh sebab itu pencarian formulasi hubungan agama dan negara dalam konteks modern mengalami polarisasi yang amat tajam. Gerakan-gerakan Islam di berbagai negara Muslim menunjukkan tarik menarik yang mengalami konflik akibat perbedaan paradigma politiknya. Inilah sebabnya dalam negara Muslim relasi antara agama dan negara selalu menjadi persoalan yang tidak akan habis-habisnya diperdebatkan.<sup>39</sup>

Namun kalau melihat fakta sejarah sulit menerima pendapat yang mengatakan bahwa Nabi Muhammad itu sekedar penyampai wahyu yang tidak terlibat dalam gelanggang politik, atau Nabi Muhammad hanya seorang pemimpin agama, bukan pemimpin politik. Sejarah kehidupan Nabi menunjukkan dengan jelas bahwa ajaran langit yang diterimanya telah menyatu secara integral dalam visi politiknya, dengan kata lain, nilai-nilai transendental dalam ajaran Islam menyatu dan memberikan arah terhadap semua kebijakan politik Nabi.<sup>40</sup>

Menurut Tahir Azhary, Titik awal perjuangan Rasulullah mendapatkan dukungan kekuatan yang solid adalah ketika Beliau mendirikan Negara Madinah, di kota yang baru ini Nabi baru bisa secara efektif menerapkan dimensi sosial ajaran Islam untuk menciptakan masyarakat yang berbudaya. Nabi Muhammad Saw pada permulaan periode Madinah ini membuktikan bahwa sejak awal Islam mempertautkan antara agama dan negara.<sup>41</sup> Ketika Nabi tinggal di Madinah, Beliau berupaya menciptakan kebersamaan dan keharmonisan dalam kemajemukan masyarakat dengan membuat perjanjian tertulis yang tertuang dalam Piagam Madinah.<sup>42</sup> Piagam ini dikategorikan sebagai undang-undang yang baru

---

<sup>39</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta, Erlangga, 2008, hlm.90.

<sup>40</sup> Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta, UII Press, 2002 hlm. 133.

<sup>41</sup> M.Thahir Azhary, *Negara Hukum, Studi Kasus Prinsip-prinsip Hukum Dilihat Dari Segi Hukum Islam ( Implementasi Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Bogor, Kencana, 2003, hlm. 158.

<sup>42</sup> Kata Piagam dalam hal ini adalah terjemahan dari kata *al-shahifah*, yang disebut delapan kali dalam teks tersebut, yakni dalam Pasal 22 (sekali), 37 (sekali), 39 (sekali), 42 (dua kali), 46 (tiga kali), di kalangan pengamat ditemukan beberapa versi terjemahan, seperti *constitution of Madina*

muncul, yang di dalamnya mengatur kekuasaan politik, hak-hak manusia, pengelolaan urusan masyarakat, dalam Piagam Madinah Rasulullah Saw memberikan contoh bahwa untuk menjamin kehidupan bersama warga negara didasarkan pada kesepakatan bersama warga negara, hal ini menggambarkan bahwa Negara Madinah pada masa Rasulullah adalah sebagai negara hukum yang bersumber dari Al Qur'an dan Sunah serta kesepakatan manusia yang terdapat dalam konstitusi.

Menurut Munawir Sjadzali, Negara Madinah dapat dikatakan sebagai negara dalam pengertian yang sesungguhnya, karena telah memenuhi syarat-syarat pokok pendirian negara yaitu: Wilayah, rakyat, pemerintah, dan undang-undang dasar. Lebih lanjut dikatakan bahwa Piagam Madinah sebagai konstitusi negara madinah memberi landasan bagi kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk di Madinah. Landasan tersebut adalah:<sup>43</sup>

- a. Semua umat Islam adalah satu kesatuan, walaupun berasal dari berbagai suku dan golongan.
- b. Hubungan intern komunitas muslim dan hubungan ekstern antara komunitas muslim dan non muslim didasarkan pada prinsip bertetangga yang baik, saling membantu menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan beragama.

Terwujudnya Piagam Madinah merupakan bukti sifat kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Beliau tidak hanya mementingkan umat Islam, tetapi juga mengakomodasi kepentingan orang-orang Yahudi dan mempersatukan kedua umat di bawah kepemimpinannya. Bagi umat Islam Nabi berhasil menciptakan persatuan dan kesatuan antara Muhajirin dan Anshar, juga antara suku-suku diantara kaum Anshar sendiri. Dalam hubungannya dengan Konstitusi Madinah, Said Ramadan mencatat tiga hal penting sebagaimana dikutip Tahir Azhary yaitu:<sup>44</sup>

---

(Montgomery Watt), *charter* (R.A Nicholson), *Treaty* (Majid Khadduri), *Agreement* (Phillip) K. Hitti), Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah Dan UUD*, Jakarta, UI Press, 1995, hlm.2.

<sup>43</sup> Munawir Sjadzali, *Islam, dan Tata Negara, Ajaran Sejarah Dan Pemikiran*, *op.cit.*, hlm. 15-16.

<sup>44</sup> M Tahir Azhary, *op.cit.* hlm.164

- a. Telah tercipta suatu konstelasi sosial-politik di negara Madinah yang terdiri orang-orang Islam dan non muslim antara lain Yahudi.
- b. Kedudukan orang Yahudi diatur dengan jelas dalam konstitusi Madinah.
- c. Adanya jaminan persamaan baik perlindungan maupun keamanan bagi orang-orang Islam maupun yang bukan Islam seperti Yahudi.

Dikatakan Jimly Ashidiqie bahwa, Piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern adalah Piagam Madinah. Fungsinya sebagai dokumen resmi yang berisi pokok-pokok kenegaraan menyebabkan piagam itu tepat juga disebut sebagai konstitusi.<sup>45</sup> Secara keseluruhan Piagam Madinah menegaskan prinsip-prinsip keadilan di bidang politik. Menurut Jimly Asshiddiqie Piagam Madinah antara lain berisi ketentuan:<sup>46</sup>

- a. Prinsip Persatuan, dengan menyatakan dalam Pasal 1 *Innahum ummatan wahidatun min duuni al-naas* (sesungguhnya mereka adalah umat yang satu, lain dari (komunitas) umat yang lain), dalam Pasal 44 ditegaskan bahwa 'mereka bahu membahu dalam menghadapi penyerangan atas kota Yatsrib (Madinah).'
- b. Prinsip Persamaan dalam Pasal 24, 'Kaum Yahudi memikul biaya bersama kaum mukminin selama dalam peperangan.'
- c. Prinsip Kebebasan, Pasal 25 menyatakan 'Kaum Yahudi dari bani Awf adalah satu umat dengan kaum mukminin. Bagi kaum Yahudi agama mereka dan bagi kaum mukminin agama mereka, dalam hubungannya dengan perbedaan keimanan dan amalan keagamaan jelas ditentukan adanya kebebasan beragama.'
- d. Prinsip menentang kedzaliman. Pasal 47 berisi ketentuan penutup yakni, 'Sesungguhnya Piagam ini tidak membela orang yang dzalim dan khianat, orang yang keluar (bepergian) aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang yang dzalim dan khianat.'

---

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm.17.

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm.17-18

Dalam rentang waktu yang tidak terlalu lama, terjadi perubahan drastis dan positif pada masyarakat Madinah. Suku-suku Madinah yang selalu berperang dengan semangat *vendetta* dan hampir selalu membasahi tanah Arabia yang tandus dengan darah, dalam waktu yang relatif cepat menjadi masyarakat yang siap bersanding dengan penuh ketulusan dan keakraban. Mereka tunjukkan sikap tulus ini dengan menyiapkan rumah-rumah mereka untuk menampung orang-orang Muhajirin. Seperti Abu Ayyub al-Anshari yang rumahnya ditempati Nabi Muhammad Saw.<sup>47</sup>

Robert N Bellah memberikan gambaran sedikit yang menarik, menurutnya masyarakat Arab di bawah kepemimpinan Muhammad Saw telah menciptakan lompatan ke depan dalam hal kompleksitas sosial dan kapasitas politik. Ketika struktur masyarakat yang disiapkan Muhammad SAW itu dikembangkan oleh para Khalifah penerusnya, hasilnya adalah sesuatu yang benar-benar modern untuk konteks saat itu, baik dalam pengertian tingginya komitmen dan partisipasi semua lapisan masyarakat maupun keterbukaan posisi kepemimpinan berdasarkan kemampuan dan persyaratan yang universal.<sup>48</sup>

## **B . Teori Kekuasaan Negara**

### **1. Pengertian Kekuasaan**

Kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mempengaruhi perilaku pelaku lain sehingga perilakunya menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan. Miriam Budiardjo mengutip beberapa definisi

---

<sup>47</sup> Semua Muhajirin mendapatkan tempat di rumah-rumah orang-orang Anshar dan diperlakukan sebagai saudara dengan tulus. Perlakuan orang-orang Anshar diabadikan dalam Q.S.59:9, "Dan orang-orang yang telah menempati kota madinah dan telah beriman (Anshar), sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka (Anshar) mencintai orang-orang yang berhijrah kepada mereka (Muhajirin), dan mereka (Anshar) tiada menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa-apa yang diberikan kepada mereka (Muhajirin), dan mereka mengutamakan (orang-orang Muhajirin), atas diri mereka sendiri, sekalipun mereka dalam kesusahan, dan siapa yang dipelihara dari kekikiran dirinya, merekalah orang-orang yang beruntung". Lihat Ridwan HR, *op.cit.* hlm.125.

<sup>48</sup> Abdul Azis, *Chiefdom Madinah, Salah Paham Negara Islam*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2011, hlm 9.

kekuasaan yang dikemukakan oleh para sarjana, antara lain:<sup>49</sup> Max Weber mengatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan ini. Harold D. Lawwell dan Abraham Kaplan-yang definisinya sudah menjadi rumusan klasik- mengatakan bahwa kekuasaan adalah suatu hubungan dimana seseorang sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama.

Definisi kontemporer dikemukakan oleh Barbara Goodwin kekuasaan adalah kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara yang oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih seandainya ia tidak dilibatkan, dengan kata lain memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya. Essensi dari kekuasaan adalah hak mengadakan sanksi.

## 2. Teori Legitimasi Kekuasaan

Menurut Soehino, ditinjau dari sudut hukum tata negara, negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat perlengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan. Pertanyaannya adalah:<sup>50</sup>

- a. tentang sumber kekuasaan
- b. tentang pemegang kekuasaan (kekuasaan tertinggi/ kedaulatan)
- c. tentang pengesahan kekuasaan.

### a) Sumber Kekuasaan

Tentang sumber kekuasaan, maksudnya adalah mempersoalkan tentang dari manakah asal atau sumber kekuasaan yang ada di dalam negara itu. Yang mempersoalkan tentang legitimasi , dalam ilmu negara pada prinsipnya terdapat dua macam jawaban yakni:<sup>51</sup> jawaban *pertama* diberikan oleh teori Teokrasi yang menyatakan bahwa asal atau sumber kekuasaan itu adalah dari Tuhan. Teori

---

<sup>49</sup> . Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, op.cit.*, hlm. 60.

<sup>50</sup> . Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1996 hlm, 149.

<sup>51</sup> .*Ibid*, hlm, 150

yang berkembang pada abad pertengahan. Penganut teori ini antara lain Agustinus, Thomas Aquinas dan Marsilius.

Jawaban kedua diberikan oleh teori hukum alam yang menyatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, yang dipelopori oleh Johannes Athuis mengatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, kemudian kekuasaan yang ada pada rakyat ini diserahkan kepada seseorang yang disebut raja untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat. Thomas Hobbes mengatakan bahwa kekuasaan itu dari masing-masing orang yang diserahkan kepada raja melalui perjanjian. Sumber kekuasaan dalam pandangan kaum muslimin dari pemikir Sunni memandang bahwa sumber kekuasaan politik adalah Allah SWT yang dimandatkan kepada rakyat. Kekuasaan merupakan kesepakatan masyarakat melalui suatu mekanisme politik, baik melalui pemilihan secara langsung (*intikhab*), atau kesepakatan elite yang representatif (*syura*), atau penunjukan putra mahkota. Kekuasaan yang didapat dari rakyat dapat melalui penunjukan atau musyawarah.<sup>52</sup>

#### b) Pemegang Kekuasaan Tertinggi/Kedaulatan

Siapa pemegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi, Ija Suntana menyebut beberapa teori yakni "teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat."<sup>53</sup> Teori kedaulatan Tuhan mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu yang memiliki atau ada pada Tuhan, penganut teori ini antara lain Agustinus, Thomas Aquinas, Marsilius. Teori kedaulatan negara menyatakan bahwa kedaulatan ada pada negara. "Negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk pada negara. Negara disini dianggap sebagai suatu kesatuan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya negara." Penganut teori ini Jean Bodin dan G Jellinek.

Menurut ajaran Teori kedaulatan hukum, yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam negara itu adalah hukum itu sendiri,

---

<sup>52</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2010, hlm. 24.

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 152-160.

karena baik raja atau penguasa atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya harus tunduk pada hukum. Penganut ajaran ini antara lain Krabbe yang mengatakan bahwa yang berdaulat adalah hukum, dan yang menjadi sumber hukum adalah rasa hukum yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri.

Teori kedaulatan rakyat yang dipelopori oleh JJ Rousseau mengajarkan bahwa kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan suatu soal itu menurut cara tertentu yang memenuhi kehendak umum, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum.

### **C . Pembagian Kekuasaan Dan Fungsi Kekuasaan Negara**

#### **1. Pembagian Kekuasaan**

Sebagian besar negara sekarang ini merupakan negara hukum konstitusional artinya menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dijadikan landasan bagi pembentukan hukum di bawahnya. Salah satu ciri konstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan atau (*separation of power*), agar kekuasaan tidak menumpuk pada salah kekuasaan yang dapat menimbulkan kekuasaan yang absolut. Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah Pembagian kekuasaan digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian yang menurut Arthus Mass disebut sebagai *teritorial division of power*. Sedangkan istilah pemisahan kekuasaan dipakai dalam konteks pemisahan kekuasaan di pemerintah federal, yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>54</sup>

Menurut Miriam Budiardjo, Pembagian kekuasaan secara horisontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya, dan ini ada hubungannya dengan doktrin *trias politica*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.<sup>55</sup>

Jimly Asshiddiqie mengatakan, pembagian kekuasaan ada yang vertikal dan horisontal. Dalam konteks yang vertikal adalah pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan atasan dan kekuasaan bawahan,

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II Jakarta, Konstitusi Press, 2006 hlm. 19.

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hlm 267.

yaitu dalam hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam negara federal (*federal state*) atau pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan (*Unitary state*).<sup>56</sup>

Pada negara yang berbentuk kesatuan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut Mahfud MD disebut dengan istilah pemencaran kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.<sup>57</sup> Pada hakekatnya desentralisasi dapat dibedakan menurut karakteristiknya, yaitu:<sup>58</sup>

- a. Desentralisasi teritorial, penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan;
- b. Desentralisasi fungsional, penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya,
- c. Desentralisasi politik, pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat;
- d. Desentralisasi Budaya, pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri,
- e. Desentralisasi ekonomi, yaitu pelimpahan wewenang dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi;
- f. Desentralisasi administratif, yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan, pengertiannya identik dengan dekon-sentrasi.

---

<sup>56</sup> Jimly Assiddiqie. *Op.Cit.* Hlm 20.

<sup>57</sup> Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, ( Yogyakarta, Gama Media,1999), hlm.186.

<sup>58</sup> Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.* Hlm 28-29.



## 2. Fungsi Negara Dalam Pandangan Barat

Fungsi diartikan sebagai tugas dari negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Fungsi Negara yang pertama kali dikenal pada abad ke XVI di Perancis. Fungsi negara ada lima: a) Fungsi *diplomatic*, b) Fungsi *financie*, c) Fungsi *defencie*, d) Fungsi *justicie*, e) Fungsi *policie*.<sup>59</sup> Menurut Jhon Locke fungsi Negara dapat dibagi menjadi tiga yakni a) Legislative b) Eksekutif termasuk yudikatif, c) Federative.

Teori John Locke tersebut kemudian disempurnakan oleh Montesquieu yang membagi Negara menjadi tiga fungsi tetapi masing-masing fungsi itu terpisah dan dilaksanakan oleh lembaga yang terpisah pula. Ketiga fungsi Negara tersebut menurut Montesquieu ialah: a) Legislative, b) Eksekutif, c) Yudikatif.

Selain ahli-ahli di atas dari Belanda yakni Van Vollen Hoven yang membahas fungsi Negara ialah: a) *Regelling*, b) *Berstuur*, c) *Rechtspraak*, d) *Policie*. God Now mengatakan fungsi Negara adalah a) *Policy making*, b) *Policy executing*. Fungsi-fungsi negara tersebut harus dipisah-pisahkan agar tidak dipegang oleh satu cabang kekuasaan/ atau satu orang yang pada akhirnya menimbulkan absolutisme. Timbullah ajaran pemisahan kekuasaan/ *sparation of power* dan pembagian kekuasaan/ *distribution of power*. Pemisahan kekuasaan bisa secara Horizontal/ sederajat artinya kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengontrol dan seimbang/ *checks and balances*.

Miriam Budiardjo bahwa Negara harus menyelenggarakan beberapa fungsi minimum yang mutlak perlu:<sup>60</sup>

- a. Melaksanakan penertiban, untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, Negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan Negara melaksanakan fungsi stabilisator.
- b. Mengusaakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat
- c. Pertahanan, untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar, Negara dileng-

---

<sup>59</sup> Moh Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, cet ketiga Jakarta, Gaya Media Pratama, 1999, hlm.207

<sup>60</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm 55-56

kapi alat perlengkapan pertahanan.

d. Menegakkan keadilan, yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Charles E. Merriam<sup>61</sup> mengatakan bahwa fungsi Negara yaitu: 1) Keamanan ekstern, 2) ketertiban intern, 3) keadilan, 4) kesejahteraan umum, 5) kebebasan. Jacobsen dan Lipman<sup>62</sup> dalam bukunya *Political Science*, membedakan antara tujuan dan fungsi negara, tujuan negara adalah:

- a. Memelihara ketertiban,
- b. Memajukan kesejahteraan
- c. Mempertinggi moralitas

Fungsi negara adalah : Fungsi esensial, yakni Fungsi yang diperlukan demi kelanjutan negara; Fungsi Jasa yakni seluruh aktifitas yang mungkin tidak akan ada apabila tidak diselenggarakan oleh negara, dan fungsi perniagaan. Fungsi negara diartikan sebagai tugas organisasi negara untuk mana negara diadakan, Montesquieu membagi fungsi negara menjadi tiga fungsi yakni: a) fungsi legislatif, b) fungsi eksekutif dan c) fungsi yudikatif.<sup>63</sup>

Pada millenium ketiga (abad 21) Francis Fukuyama, mengutip Laporan Bank Dunia tentang pembangunan dunia dalam rangka lingkungan serta kekuatan atau kemampuan negara menangani pasar bebas (*free market*) mengemukakan tiga fungsi utama negara, meliputi:<sup>64</sup>

- a. Fungsi minimal, menyediakan kebutuhan publik, meningkatkan keadilan terdiri atas:
  - 1) Pertanahan, melindungi kaum miskin dalam program anti kemiskinan,
  - 2) Hukum dan ketertiban, program bantuan berencana,
  - 3) Manajemen makro ekonomi, dan
  - 4) Kesejahteraan masyarakat.
- b. Fungsi menengah, menangani persoalan-persoalan eksternal, mengatur mo-

---

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> Menurut Jacobsen dan Lipman Fungsi jasa meliputi, pembukaan trayek-trayek kereta api, pembangunan jalan-jalan dan pemeliharaan fakir miskin, lihat: I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara* Edisi Revisi Malang, Setara Press, 2012, hlm.54.

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm 66.

<sup>64</sup> .I Dewa Gede Atmadja, *Op.Cit.* hlm 57

nopoli, memperbaiki kualitas informasi, dan menyediakan asuransi sosial, kegiatannya mencakup:

- 1) Pendidikan;
- 2) Perlindungan lingkungan hidup,
- 3) Pengaturan prasarana umum,
- 4) Pengaturan anti monopoli,
- 5) Regulasi keuangan,
- 6) Asuransi sosial,
- 7) Retribusi dana pensiun,
- 8) Perlindungan konsumen.

c. Fungsi aktivis, mengkoordinasi aktivitas swasta, redistribusi aset meliputi:

- 1) Mendorong pasar,
- 2) Melakukan redistribusi aset
- 3) Mengumpulkan inisiatif

Mac Iver dalam bukunya *Web Of Government* mengemukakan fungsi negara dari segi transformasi mencakup:<sup>65</sup>

1. Fungsi kebudayaan, sesungguhnya terletak pada aktivitas individu, karena itu negara harus hanya memajukan dan mengintensifkan saja usaha-usaha yang dijalankan oleh rakyat dalam aktifitas budayanya,
2. Fungsi kesejahteraan umum (*Public welfare function*) yaitu semua aktifitas manusia yang ditujukan secara langsung kepada kehidupan rakyat dan ditujukan untuk seluruh lapisan masyarakat, yang meliputi: a) pemeliharaan kesehatan rakyat, dan b) pemeliharaan kesejahteraan material spirituil seperti perumahan, jaminan sosial.

### 3. Fungsi Negara dalam Perspektif Islam

Dalam pandangan sarjana muslim Abu Yusuf bahwa Negara mempunyai

---

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm. 56

tiga kewajiban/fungsi yakni:<sup>66</sup> 1) penyelenggara pemerintahan yang efektif, 2) pemelihara hak rakyat, 3) pengelola keuangan publik. Selanjutnya dijelaskan bahwa pengertian penyelenggara yang efektif adalah setiap kebijakan Negara yang menyangkut kepentingan masyarakat harus tepat sasaran dan selalu memenuhi aspek kemaslahatan. Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan umum. Khalifah Umar Bin Khatab mengirimkan surat kepada Abu Musa Al-asy'ari berkenaan kewajiban pemimpin negara adalah, penguasa yang baik menurut Allah adalah mereka yang membuat rakyatnya makmur, sementara itu penguasa yang buruk menurut Allah adalah mereka yang menyengsarakan rakyatnya. Hati-hatilah para pemimpin negara, sebab jika kalian korup, bawahan-bawahan kalian akan mengikuti jejak. Bila berbuat korup, dirimu itu layaknya seekor binatang yang menemukan lahan hijau di suatu tempat dan melahap setiap tumbuhan yang terdapat disana. Ia mengira bahwa tubuhnya akan semakin gemuk, tetapi kegumukan itu malah membinasakan dirinya.<sup>67</sup> Dengan demikian maka fungsi/ tugas Negara menurut pandangan Islam adalah:<sup>68</sup>

- a. Menegakkan keamanan dalam negeri dan mempertahankan keselamatan negara dari serangan luar,
- b. Menegakkan dan melindungi dakwah, hukum dan sistem Islam,
- c. Menegakkan akidah dan akhlak Islam,
- d. Menegakkan keadilan hukum, membela yang teraniaya dan menghukum yang menganiaya,
- e. Menegakkan dan melaksanakan keadilan sosial,
- f. Mengangkat pejabat negara yang cakap dan jujur.

---

<sup>66</sup> Abu Yusuf, *Kitab Alkharaj*, (Kairo, Mukhtabah Salafiyah, 1382) hlm 92, dalam Ija Suntana, *op.cit.*, hlm. 122

<sup>67</sup> . *Ibid*, hlm. 123.

<sup>68</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Keuangan Negara dan Hisbah Dalam Islam*, Yogyakarta, UII Press, 2010, hlm 1

## D . Tujuan Negara

### 1 . Tujuan Negara Menurut Sarjana Barat

Negara sebagai alat lazim dipersamakan dengan “bahtera”. Kata ini berasal dari inti dari negara adalah “pemerintah” yang berasal dari kata *Government* (Inggris), *Gouvernement* (Perancis) yang aslinya berasal dari Yunani Kuno “*Kubernan*” yang berarti mengemudikan kapal. Jadi negara dan pemerintah dapat diumpamakan sebagai pengemudi yang mengemudikan kapal untuk berlayar pada tujuan yang akan dicapai. Tujuan didirikannya negara dalam pandangan Aristoteles adalah: 1) menyelenggarakan kepentingan warga negaranya, 2) berusaha supaya warga negara hidup baik dan bahagia (*good life*) didasarkan atas keadilan, keadilan itu memerintah dan harus menjelma di dalam negara.<sup>69</sup>

Menurut Thomas Aquinas (1225-1274), tujuan negara adalah memberikan dan menyelenggarakan kebahagiaan manusia untuk memberikan kemungkinan agar dapat mencapai hidup tersusila dan kemuliaan yang abadi yang harus disesuaikan dengan syarat-syarat keagamaan.<sup>70</sup>

Machiavelli dalam bukunya *Il Prinsipe* mengatakan bahwa tujuan negara adalah negara sebagai negara kekuasaan untuk tujuan lebih jauh lagi yaitu untuk kepentingan kehormatan dan kebahagiaan bangsa.<sup>71</sup>

Dante mempunyai pandangan yang berbeda dengan Machiavelli, bahwa tujuan negara tidak untuk memperoleh kekuasaan yang mutlak , tapi dengan mempersatukan semua negara-negara di bawah satu kekuasaan untuk membawa satu kemajuan umat manusia di seluruh dunia terutama dalam mencapai kebahagiaan hidup yang setinggi-tingginya, untuk mencapai tujuan itu harus ada suasana damai dan aman.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1997, hlm 114.

<sup>70</sup> *Ibid*, hlm 146.

<sup>71</sup> Moh. Kusnardi, dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pertama, 1988 , hlm 73.

<sup>72</sup> *Ibid* .

Menurut Roger H Soltau, Negara bertujuan untuk memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya cipta yang sebebas mungkin. Menurut Shang Yang negara bertujuan untuk membentuk kekuasaan itu sendiri. Menurut Imanuel Kant tujuan negara adalah untuk membentuk dan mempertahankan hukum. Hukum itu adalah untuk menjamin kebebasan individu.

Pada saat sekarang ini ketika konsep negara hukum kesejahteraan menjadi sebuah pilihan sistem bernegara di sebagian besar negara-negara di dunia, maka pada umumnya tujuan negara adalah untuk tercapainya kesejahteraan bagi warga negara. Negara kesejahteraan adalah sebuah ide yang muncul setelah dalam rentang waktu yang relatif lama sebagai reaksi terhadap ajaran kapitalis yang dalam bentuk slogan ada tiga dasar system ekonomi kapitalis: 1) *liberalism*, individu bebas untuk meralisasikan kepentingan mereka; 2) *Utilitarianism*, kebahagiaan individu dan publik akan terwujud dengan perwujudan kenikmatan dan penghindaran kesusahan; 3) *Harmony*, tidak ada pertentangan antara kepentingan individu dengan publik karena kepentingan publik akan terwujud apabila individu sudah mewujudkan maslahat pribadinya.<sup>73</sup>

Praktik negara kapitalistik memberikan akses yang merugikan sebagian orang, dan hanya menguntungkan sebagian yang lain.<sup>74</sup> Menurut Abdul Sami' Al-Mishri sistem kapitalis ternyata meninggalkan strata sosial dalam masyarakat, terdapat kelompok pemilik modal yang selalu dilindungi dengan kekayaan yang melimpah dan akan terus berkembang, terjadi monopoli global atas segala

---

<sup>73</sup> Ali Gharisyah, *Al-Ittihajat al-Fikriyyat al-Mu'ashirah*, Mesir, Dar al Wafa'. 1990 hlm. 30

<sup>74</sup> Dalam praktik pemerintahan kapitalis menimbulkan permasalahan antara lain: 1) Negara yang membiarkan kompetisi itu berjalan bebas telah memunculkan pihak yang kaya menjadi bertambah kaya, sedangkan pihak yang miskin menjadi bertambah miskin. Hal ini dikarenakan akumulasi modal dan kekayaan berkumpul bagi pihak yang kaya, akan semakin mudah meraih berbagai fasilitas dan selanjutnya semakin mempermudah jalan menuju akumulasi harta selanjutnya, sedang yang miskin akan semakin termarginalisasikan dan sangat sering akan menjadi sebuah persaingan yang tidak sehat, karena orang akan dengan berbagai usaha untuk bisa memenangkan kompetisi, dan sudah barang tentu trik-trik dan sesuatu yang dipandang tidak fair akan ditempuh, 3) nilai kapitalisme itu bertentangan dengan semangat kesejahteraan. Lihat Agus Triyanta, *Hukum Ekonomi Islam, Dari Politik Hukum Ekonomi Islam Sampai Pranata Ekonomi Syariah*. Yogyakarta, UII Press, 2012, hlm. 19-20.

komoditas yang dibutuhkan masyarakat. Sistem kapitalis juga memicu terjadinya krisis dalam dunia ekonomi yang memberatkan kehidupan masyarakat, menambah jumlah pengangguran dan menimbulkan kerusakan sistem kehidupan.<sup>75</sup> Atas dasar itu dirasa perlu dilakukan kebijakan sosial (*social policy*) untuk menuju terciptanya kesejahteraan, kebijakan ini tentunya memerlukan sebuah spirit yang berbeda dengan spirit kapitalisme, dan spirit tersebut adalah keadilan sosial.<sup>76</sup>

Doktrin negara kesejahteraan ini mengidealkan intervensi negara dalam dinamika masyarakat, dalam bentuk ekstrimnya muncul negara komunis, sedangkan yang moderat berbentuk negara *social democracy* di Eropa Barat.<sup>77</sup>

Secara umum tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya, tujuan kebahagiaan tersebut pada garis besarnya dapat disederhanakan dalam dua hal pokok yaitu; kesejahteraan dan kemakmuran (*welfare and prosperity*),<sup>78</sup> namun dalam pelaksanaannya di lapangan sangat beragam sehingga menimbulkan beberapa macam teori. Ada beberapa teori mengenai tujuan negara antara lain:<sup>79</sup>

a. Teori Individualisme

Teori ini berpendapat bahwa negara tidak boleh turut campur tangan dalam urusan pribadi, ekonomi dan agama bagi warga negaranya. Dalam hal ini negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban individu serta menjamin kebebasan seluas-luasnya dalam memperjuangkan kehidupannya.

b. Teori Sosialisme

Tantangan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya

---

<sup>75</sup>. Abdul Sami' Al-Mishri, *Muqawwimat Al Iqtishad al-Islami*, Terjemahan Diyauddin Djuwaini, *Pilar-pilar Ekonomi Islam*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm.220.

<sup>76</sup>. *Ibid*, hlm. 20

<sup>77</sup> Jimly Asshidiqie, *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*. Pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UI, 1998). Lihat Agus Triyanta, *Op. Cit.*, hlm 21

<sup>78</sup> Dedy Ismatullah, et al, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2007, hlm.84.

<sup>79</sup> Amzulian Rifai, *Toeri Sifat Dan Hakekat Negara* Malang, Tunggal Mandiri Publishing, 2010 hlm. 16-20

tujuan negara yakni memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan merata bagi setiap anggota masyarakat.

c. Teori Negara Kesejahteraan

Negara bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, negara adalah alat yang dibentuk oleh rakyatnya untuk mencapai tujuan bersama yakni kemakmuran dan keadilan sosial.

J Barent dalam bukunya *“De Wetenschap der Politiek”* (ilmu politik) klasifikasi tujuan negara dikelompokkan atas dua dasar yaitu:<sup>80</sup>

a. Tujuan negara yang sebenarnya atau yang asli dan utama (*eigenlijk staatsdoel*), meliputi:

- 1) Pemeliharaan ketertiban dan keamanan,
- 2) Pemeliharaan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya, yang melampaui tujuan point (1) diatas,

b. Tujuan negara yang tidak sebenarnya (*nieteiigenlijke staatsdoel*) untuk mempertahankan kedudukan kelas yang berkuasa. Bahwa dalam negara modern selalu ada aparatur negara dan pejabat negara yang berusaha mempertahankan kedudukan dan kekuasaannya tidak menjalankan tujuan negara yang sebenarnya.

## 2. Tujuan Negara dalam Perspektif Islam

Islam sebagai agama yang lengkap dan sempurna dalam pengaturan kehidupan manusia,<sup>81</sup> termasuk dalam pengaturan tujuan negara, Al-Qur'an memberikan pengarahannya sebagai berikut: "Yaitu orang-orang yang jika Kami berikan kedudukan di bumi, mereka melaksanakan shalat, menunaikan zakat, dan menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar, dan kepada Allahlah kembali segala urusan".<sup>82</sup> Ayat ini mengandung makna tujuan suatu negara

---

<sup>80</sup> I Dewa Gede Atmadja. Op. Cit, hlm 55.

<sup>81</sup> Lihat Al-Qur'an Surat Al-Maidah ayat 3, yang artinya " Pada hari ini telah Aku sempurnakan agamamu untukmu dan telah Aku cukupkan nikmatKu bagimu, dan telah Aku ridhai Islam sebagai agamamu". Al-Qur'an. Op.cit. hlm 107.

<sup>82</sup> . Al-Quran Surat Al -Hajj, ayat 41, op.cit. hlm 337.



Islam dan ciri khas dasar para penguasa dan pengatur negara yang akan mendapat pertolongan Allah SWT yakni:<sup>83</sup>

- a. Dalam kehidupan pribadi mereka, mereka menganut cara hidup yang saleh, dan taat. Karakter mereka bebas dari kotoran-kotoran dosa, ketidaktaatan pada Tuhan, keputusasaan dan pembangkangan. Mereka berperilaku laksana ksatria sejati, menegakan shalat bagi Tuhannya, rendah hati dan menegakan sistem shalat dalam kehidupan kelompok rakyat,
- b. Kekayaan dan sumber-sumber daya kekayaan mereka tidak digunakan untuk mengumbar nafsu dan bermewah diri, sebaliknya mereka menegakan pranata zakat, mereka membayar zakat mereka sendiri, serta mengorganisir pranata zakat sehingga kemakmuran masyarakat dapat dibagikan secara merata dan Negara dapat memenuhi fungsinya sebagai penyelenggara kemakmuran,
- c. Mereka menggunakan kekuasaan negara untuk membasmi kemungkaran dan dosa serta untuk menggalakan dan menegakan kebajikan dan kebaikan.

Konsepsi Negara kesejahteraan dalam prinsip Islam menurut Muhammad Tahir Azhary, disebut dengan Nomokrasi Islam,<sup>84</sup> adalah suatu Negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut: 1) Prinsip kekuasaan sebagai amanah, 2) prinsip musyawarah, 3) prinsip keadilan, 4) prinsip persamaan, 5) prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, 6) prinsip peradilan bebas, 7) prinsip perdamaian, 8) prinsip kesejahteraan, 9) prinsip ketaatan rakyat. Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Tugas ini dibebankan kepada negara dan masyarakat, dan keadilan sosial dan ekonomi tidak saja pemenuhan kebutuhan kebendaan saja namun pemenuhan kebutuhan

---

<sup>83</sup> Abul A'la Maududi, *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Diterjemahkan dari *The Islamic and Constitution*, Bandung, Mizan, 1990, hlm,206.

<sup>84</sup> Nomokrasi Islam sebagai terjemahan dari konsepsi Negara menurut Ibnu Khaldun sebagai *Siyasi Diniyah*, dalam nomokrasi Islam baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, ke dua-duanya berfungsi dan berperan dalam Negara, sebaliknya dalam nomokrasi sekuler manusia hanya mengandalkan hukum semata-mata hasil pemikiran manusia, Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.* hlm. 85.

spiritual.<sup>85</sup> Menurut Maududi, Pemerintah harus mencoba untuk meringankan beban rakyat dan memberikan jaminan pemenuhan kebutuhan pokok mereka sekaligus kenyamanannya, pemerintah harus mengusahakan kesejahteraan, kehidupan yang layak dan kemakmuran.<sup>86</sup> Dalam pandangan Maududi Negara Islam merupakan Negara yang menyeluruh dan melindungi segenap sektor kehidupan, tetapi keseluruhannya dan keuniversalnya ini didasarkan pada keuniversalan hukum Illahi yang harus ditegakkan dan ditaati oleh semua orang dan para pemimpin Islam.<sup>87</sup>

Prinsip keadilan sosial dan keadilan ekonomi dalam negara berdasarkan prinsip Islam dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penimbunan harta di tangan seseorang atau sekelompok masyarakat, sementara anggota masyarakat lainnya mengalami kemiskinan. Al-Qur'an menegaskan bahwa dalam harta milik golongan hartawan itu ada hak orang lain yang membutuhkannya karena keadaan ekonominya yang lemah atau tidak mampu, baik memintanya dengan tegas maupun tidak.<sup>88</sup> Kalau dalam kapitalisme yang menganut asas *laissez faire*, hak kepemilikan perseorangan adalah absolute tanpa batas, terjaminnya kebebasan memasuki segala macam kegiatan ekonomi dan transaksi menurut persaingan bebas, setiap komoditas dianggap baik secara moral dan ekonomi sepanjang dapat dijual, sedangkan dalam sosialis marxisme hak milik hanya untuk kaum proletar yang diwakili oleh pemimpin diktator.<sup>89</sup>

Ahmad Azhar Basyir mengatakan bahwa tujuan negara menurut Islam adalah terlaksananya ajaran-ajaran Al Qur'an dan Sunah Rasul dalam kehidupan bermasyarakat menuju tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, material dan spiritual, perseorangan dan kelompok serta mengantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup di akhirat kelak.<sup>90</sup> Menurut Fazlur Rahman, tujuan negara Islam adalah untuk mempertahankan keselamatan dan integritas negara,

---

<sup>85</sup> . *Ibid* hlm. 150.

<sup>86</sup> Abul A'la Maududi, *Op.cit.* hlm. 207

<sup>87</sup> .*Ibid*, hlm171.

<sup>88</sup> Al-Qur'an Surat Al-Ma'arij, ayat 24-25, lihat pula Al-Qur'an Surat Adz-Zariyat ayat 19.

<sup>89</sup> A M Saefudin, *Membumikan Ekonomi Islam*, Jakarta, PT PPA Consultants, 2011, hlm.80.

<sup>90</sup> Ahmad Azhar Basyir, *op.cit.* hlm 19.

memelihara terlaksananya undang-undang dan ketertiban serta membangun negara itu sehingga setiap warga negaranya menyadari kemampuannya dan bersedia menyumbang demi kesejahteraan seluruh warga negara.<sup>91</sup> Islam sangat komitmen dengan kesejahteraan, dan adalah Misi Nabi Muhammad SAW yang dijelaskan dalam QS Al-Baqarah: 107 bahwa bermurah hati adalah rahmat bagi umat manusia. Manifestasi dari bermurah hati sebagai rahmat dijelaskan secara eksplisit dalam Al-Qur'an, antara lain membantu meningkatkan kehidupan yang baik atau *hayatun tayyibah* (QS An-Nahl:97), kesejahteraan atau *falah* (QS Al-haj:77), memberikan kesenangan dan mengurangi penderitaan (QS AL-Baqarah: 185), menghilangkan kelaparan dan ketakutan (QS An-Nahl: 112).

Semua organisasi dan institusi termasuk negara dapat mencerminkan karakter bermurah hati sebagai rahmat dalam rangka memenuhi kesejahteraan semua masyarakat.<sup>92</sup> Dalam negara kesejahteraan Islam terdapat enam fungsi, yaitu:<sup>93</sup>

- 1) membasmi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja dan pertumbuhan kurs yang tinggi,
- 2) meningkatkan stabilitas nilai mata uang,
- 3) memelihara hukum dan ketertiban,
- 4) menjamin keadilan ekonomi dan sosial,
- 5) menata keamanan sosial dan membantu perkembangan hak yang adil bagi distribusi dari pendapatan dan kekayaan,
- 6) menyesuaikan hubungan internasional dan menjamin pertahanan nasional.

### 3. Tujuan Negara Republik Indonesia

Tujuan negara Republik Indonesia terdapat dalam Pembukaan UUD Negara RI tahun 1945 alinea ke empat:

---

<sup>91</sup> M Hasbi Amirudin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta, UII Press, 2008, hlm 88.

<sup>92</sup> M Umer Chapra, *Islamic Welfare State And Its Role In The Economy*, dalam Khursid Ahmad, *Studies in Islamic Economic*, United Kingdom, The Islamic Foundation, 1981, hlm. 144-145.

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm 149-150.

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

## BAB III

# UNSUR

## Negara



Teori unsur negara yang berkenaan dengan syarat yang harus dipenuhi agar suatu wilayah dapat dikatakan sebagai negara. Perkembangan teori unsur-unsur negara adalah sebagai berikut:

### A. Teori Politik

Suatu masyarakat politik, untuk dapat disebut sebagai negara harus memenuhi tiga unsur mencakup:<sup>94</sup>

1. Harus ada rakyat atau penduduk,
2. Harus ada wilayah, dari segi geopolitik termasuk kekayaan alam yang merupakan ruang hidup bagi suatu negara,
3. Harus ada pemerintah yang berdaulat, artinya mampu mempertahankan eksistensi negara baik dari erangan dan dominasi asing atau negara lain serta mampu menjamin ketertiban dan keamanan dalam negeri.

Moh. Yamin dalam bukunya *Sapta Praja Tata Negara Majapahit* mengata-

---

<sup>94</sup> | Dewa Gede Atmadja, *Op.Cit.*, hlm. 80

kan empat unsur negara yaitu:<sup>95</sup> Phrabu/raja, Praja/ penduduk, Mandala/ wilayah, tujuan negara yang dinyatakan dengan kalimat “*kadigijayanira Narendra ing Praja*” artinya kemakmuran raja dan penduduknya.

## B. Teori Hukum Internasional

Unsur-unsur yang diperlukan bagi terbentuknya negara, ada yang termasuk unsur yang bersifat mutlak atau *konstitutif*, dan ada pula yang bersifat tambahan atau *deklaratif*. Menurut *Convensi on right and Duties of state* di Montevideo (Pan Amerika), tahun 1933 adalah: 1) *A permanent population*, 2) *A defined territory*, 3) *A government*, 4) *A capacity to enter into relation with other state*.<sup>96</sup>

### 1. Penduduk/ Rakyat

Yang dimaksud dengan rakyat adalah sekumpulan manusia yang hidup bersama sehingga menghimpun menjadi masyarakat, meskipun mereka mungkin berbeda keturunan, kepercayaan, warna kulit, yang hidup terorganisir dengan baik (*organized population*).<sup>97</sup> Oppenheim-Lauterpacht menyatakan bahwa rakyat adalah kumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama dalam suatu masyarakat, meskipun mereka berasal dari keturunan yang berlainan, menganut kepercayaan yang berlainan, atau memiliki warna kulit yang berlainan.<sup>98</sup>

Rakyat dalam pengertian Negara Islam adalah sekumpulan orang yang menetap di Negara Islam, yaitu komunitas muslim yang yakin terhadap Islam sebagai agama, sistem undang-undang, akidah dan politik, dan orang-orang non muslim yang mengikat perjanjian damai dengan pihak penguasa dan tunduk terhadap sistem hukum yang dijalankan.<sup>99</sup> Nama lain dari rakyat: Rumpun, (karena mempunyai ciri-ciri jasmaniah yang sama), Bangsa (persamaan

---

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm 89.

<sup>96</sup> Haula Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Bandung, Rajawali Press, 1991, hlm. 2

<sup>97</sup> Nikmatul Huda, *Ilmu negara*, Jakarta Rajawali Press, 2010, hlm.17.

<sup>98</sup> Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara, op.cit.* hlm, 68.

<sup>99</sup> Ija Suntana, *op.cit.*, hlm 91.

kebudayaan), Natie (persamaan politik). Ernest Renan mengartikan bangsa sebagai kumpulan masyarakat yang mempunyai perasaan yang sama.

Dalam kehidupan bernegara, rakyat biasanya dibedakan menjadi:<sup>100</sup> 1) penduduk dan bukan penduduk, 2) warga negara dan bukan warga negara. Penduduk adalah mereka yang bertempat tinggal atau berdomisili di wilayah negara, adapun bukan penduduk ialah mereka yang berada di dalam wilayah negara, tetapi tidak bermaksud untuk bertempat tinggal di negara itu. Termasuk bukan penduduk antara lain wisatawan asing yang sedang melakukan perjalanan di dalam wilayah negara.

Warga negara ialah mereka yang berdasarkan hukum merupakan anggota dari suatu negara. Orang asing adalah mereka yang bukan warga negara suatu negara.

Status kewarganegaraan seseorang ada 4 yakni:<sup>101</sup>

- a. Status positif, warga Negara yang memperoleh fasilitas dan jaminan untuk mendapatkan kemakmuran negara
- b. Status negatif, negara tidak mencampuri hak asasi rakyatnya bila tidak perlu.
- c. Status aktif, warga negara ikut dalam pemerintahan negara,
- d. Status pasif, tunduk pada ketentuan negara.

Untuk menentukan kewarganegaraan seseorang ada beberapa asas kewarganegaraan yakni:<sup>102</sup>

- a. asas *ius sanguinis (law of the blood)*, atau asas pertalian darah, yakni kewarganegaraan seseorang ditentukan dari kewarganegaraan orang tuanya.
- b. asas *ius soli (law of the soil)*, berdasarkan kedaerahan atau teritorial, yakni menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat di mana ia dilahirkan.
- c. asas naturalisasi, kewarganegaraan seseorang didapatkan karena mengajukan permohonan untuk menjadi warga Negara suatu Negara.

Kewarganegaraan dalam Islam, meskipun negara Islam bersadarkan ideo-

---

<sup>100</sup> .Ibid, hlm. 68-71.

<sup>101</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 23.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm 25.

logi, namun dalam pemberian status kewarganegaraan adalah berdasarkan wilayahnya atau bermigrasi ke dalam wilayahnya. Terdapat dalam Al-Qur'an Surat Al-anfal 72, yang artinya "Sesungguhnya orang-orang yang beriman, berhijrah meninggalkan negerinya, berjuang dengan mengorbankan harta dan jiwa raganya di jalan Allah, dan orang-orang yang memberikan suaka dan pertolongan kepada orang-orang yang berhijrah tersebut, mereka ini satu sama lain sudah terikat dalam ikatan setia kawan. Dan terhadap orang-orang yang beriman tetapi tidak berhijrah, kamu tidak terikat apa-apa dengan mereka dalam ikatan setia kawan, sampai mereka meminta pertolongan kepadamu dalam urusan agama dari serangan kaum kafir, kamu wajib menolong mereka, kecuali jika antara kamu dan dengan kaum kafir terikat oleh perjanjian tidak saling menyerang, dan Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan."

Ayat ini meletakkan prinsip dasar dalam perundang-undangan Islam yaitu:

- a. Negara wajib melindungi segenap orang-orang yang berada di tanah tumpah darah negara Islam.
- b. Kaum muslim yang berada di negara bukan Islam, negara tidak wajib melindungi, tetapi dijalin persaudaraan Islam.

Menurut Abul A'la Maududi ada dua jenis warga negara yang dianut oleh negara Islam: <sup>103</sup>1) Kaum Muslimin, 2) Kaum Dzimmy. Rakyat dalam konsep pembentukan *ad-daulah Islamiyah* adalah rakyat *Dar al-Islamiyah*, yang terdiri dari atas kaum muslimin yang beriman kepada risalah Islam sebagai agama, sya'ra, aqidah, maupun sistem politik, dan kaum *dzimmi*, yakni penduduk non muslim yang tinggal dan menetap secara permanen di *dar al-Islam*.<sup>104</sup>

## 2 . Wilayah

Wilayah adalah batas wilayah dimana kekuasaan negara itu berlaku, yang dapat dikenali dengan baik secara factual maupun yuridis. Oppenheim dalam bukunya *Internasional Law*, menerangkan bahwa tanpa adanya batas-batas

---

<sup>103</sup> Abul A'la Al- Maududi, *Hukum Dan Konstitusi, Sistem Politki Islam*, Bandung, Mizan, 1990, hlm. 208.

<sup>104</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*, Jilid 8, Jakarta, Gema Insani, 2011, hlm 427.



tertentu suatu Negara tidak akan dianggap segala kedaulatannya dan eksistensinya.<sup>105</sup> Pengertian Negara disini tidak dapat dipisahkan dari konsep dasar sebagai suatu kesatuan geografis disertai dengan kedaulatan yurisdiksinya masing-masing. Tidak menjadi persoalan sempit atau luasnya wilayah.

Wilayah teritorial dalam konsep negara Islam mencakup setiap kawasan atau setiap bagian negeri yang tunduk pada kekuasaan dan otoritas kaum muslimin.<sup>106</sup> Berdasarkan cakupan wilayah adalah:<sup>107</sup> a. Wilayah Teritorial Negara, meliputi: 1) tanah daratan; 2) sungai nasional; 3) lautan teritorial; b. Wilayah ekstrateritorial, seperti kapal yang berbendera yang melntasi lintas negara.

### 3. Pemerintah Yang Berdaulat

#### a. Pengertian Kedaulatan

Kedaulatan sering disebut dengan *soveregnty*, *souveranitat*, *souvereniteit*, sering disebut dengan kekuasaan tertinggi, jika kekuasaan diartikan secara yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan. Pada awalnya kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi yang bersifat mutlak, karena tidak ada kekuasaan lain yang mengatasinya.<sup>108</sup> Kemudian setelah adanya hubungan antar negara dengan diadakannya perjanjian internasional, maka kedaulatan semakin terbatas. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk dengan paksaan) yang tersedia.

Negara mempunyai kekuasaan tertinggi untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati peraturan perundang-undangan (kedaulatan ke dalam/ *internal sovereignty*), disamping itu negara-negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain dan mempertahankan (kedaulatan ke luar/ *eksternal sovereignty*).

---

<sup>105</sup> Abul A'la Al Maududi, *Hukum Dan Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm 208.

<sup>106</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam*, *op.cit.*, hlm 431.

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm 432-433.

<sup>108</sup> Moh. Kusnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1988, hlm. 118.

Pemerintah menurut Lauterpacht merupakan syarat yang utama (terpenting) bagi suatu negara, jika ternyata secara hukum atau faktanya pemerintah menjadi boneka dari negara lain, maka negara tersebut tidak dapat digolongkan menjadi negara.<sup>109</sup>

Pada awalnya kedaulatan secara teori dikemukakan oleh Jean Bodin (1530-1596),<sup>110</sup> yang mendefinisikan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warganegara dan rakyat tanpa suatu pembatasan undang-undang. Raja tidak terikat undang-undang. Menurut Jean Bodin bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.<sup>111</sup>

## b. Teori Kedaulatan

### a. Teori Kedaulatan Tuhan

Teori ini berkembang pada jaman abad pertengahan yaitu abad ke V sampai abad ke XV. Teori ini sangat erat hubungannya dengan agama pada saat itu yakni agama Kristen. Adapun tokoh-tokoh teori ini antara lain: Augustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius. Menurut ajaran ini pemilik kedaulatan itu adalah Tuhan, persolannya adalah siapa pemilik kedaulatan yang ada di dunia ini, Raja atau Paus.<sup>112</sup> Menurut Augustinus pemilik kedaulatan di muka bumi ini adalah Paus/ Gereja. Tomas Aquinas mengatakan bahwa kekuasaan Raja dan Paus adalah sama, bedanya Raja dalam lapangan duniawi, sedangkan Paus dalam lapangan keagamaan. Marsilius berpendapat Raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia.

### b. Teori Kedaulatan Negara

Penganut teori ini mengatakan bahwa pemegang kedaulatan di dunia bukanlah Tuhan, melainkan negara. Negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk pada negara. Penganut teori ini antara lain Jean

---

<sup>109</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, ....op.cit.* hlm. 32-33.

<sup>110</sup> Moh Kusnarid, *op.cit.*, hlm. 118

<sup>111</sup> Soehino, *op.cit.*, hlm. 153.

<sup>112</sup> *Ibid*, hlm 153

Bodin, George Jellineck.<sup>113</sup> Menurut Jellineck, hukum itu merupakan penjelmaan dari kemauan negara. Jadi negaralah yang menciptakan hukum, maka negara dianggap satu-satunya sumber hukum.

### c. Teori Kedaulatan Hukum

#### a) Menurut teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat dipelopori oleh J.J. Rousseau. Pada dasarnya ajaran kedaulatan rakyat adalah bahwa yang memberi kekuasaan tertinggi adalah rakyat, atau juga disebut dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Rousseau mengatakan bahwa kehendak rakyat ada dua macam yakni:<sup>114</sup>

- (1) Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *volunte de tous*, yang hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja, yakni kehendak rakyat pada waktu negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Keputusan ini merupakan suatu kebulatan kehendak dan jika negara sudah berdiri pernyataan setuju itu tidak dapat ditarik kembali.
- (2) *Volunte general*, dinyatakan sesudah negara ada sebab dengan keputusan suara terbanyak kini negara bisa berjalan. Sistem suara ini dipakai oleh negara-negara demokrasi barat. Dengan demikian maka yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat oleh Rousseau adalah keputusan dengan suara terbanyak (*meederheid besluit*). Ajaran Rousseau ini terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau sebagai keputusan terbanyak yang membawakan kepentingan umum tidak selalu benar. Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar, melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah kelemahan sistem mayoritas yang tidak mengejar lagi kebenaran, melainkan kemenangan. Untuk memperoleh kemenangan orang berusaha mendapatkan dukungan sebanyak-banyaknya dengan jalan apapun asalkan tujuannya tercapai, sehingga ajaran Rousseau bersifat individualistis.

---

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm 155.

<sup>114</sup> Moh. Kusnardi, *Op.Cit.*, 119-120

## b) Teori Kedaulatan Hukum

Menurut teori kedaulatan hukum bahwa yang memiliki kedaulatan dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri. Penganut teori ini antara lain Krabbe dan AAH. Struycken. Menurut Krabbe yang menjadi sumber hukum itu adalah rasa hukum yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Jadi menurut Krabbe hukum itu tidaklah timbul atas kehendak negara, dan hukum berlaku terlepas dari kehendak negara.<sup>115</sup>

## 4 . Kemampuan Mengadakan Hubungan Dengan Negara Lain

Menurut Bagir Manan keberadaan negara sebagai kenyataan tidak digantungkan kepada kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain. Yang lebih utama adalah kemampuan untuk menjalankan pemerintahannya secara efektif dalam wilayah negara yang bersangkutan. Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain bukan menjadi syarat konstitutif keberadaan negara, dan hukum merupakan penjelmaan dari salah satu bagian perasaan manusia.<sup>116</sup>

Menurut ahli hukum internasional J.G. Starke<sup>117</sup> bahwa unsur kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain dipandang yang penting dalam hukum internasional, karena akan membedakan dengan unit-unit yang lebih kecil seperti negara bagian atau negara di bawah perwalian negara lain.

Ada dua teori pengakuan suatu negara baru oleh negara lain yaitu; 1) pengakuan secara *de facto*, adalah pengakuan berdasarkan kenyataan bahwa di atas wilayah itu diakui telah berdiri suatu negara, 2) pengakuan secara *de jure* adalah pengakuan berdasarkan hukum.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm156- 157.

<sup>116</sup> Nikmatul Op .Cit, hlm 34.

<sup>117</sup> I Dewa Gede Atmadja, *op.cit.* hlm 82.

<sup>118</sup> Dedy Ismatullah, *op.cit.*, hlm75.

## BAB IV

# ASAL MULA

### Terbentuknya Negara



Kajian tentang asal mula terbentuknya negara dapat didekati dengan dua cara: 1) secara faktual yakni didasarkan pada kenyataan yang pernah benar-benar terjadi, yang dapat ditelusuri dari pengalaman dan sejarah, 2) pendekatan teoritis, pendekatan ini didasarkan pada penggunaan metode falsafah, yaitu membuat dugaan-dugaan berdasarkan kerangka pemikiran yang logis.

#### A. Pendekatan Faktual

Pendekatan faktual sangat menekankan pada kenyataan sejarah, yaitu bahwa kenyataan sejarah negara dapat dibentuk antara lain:<sup>119</sup>

1. Pendudukan, suatu wilayah atau daerah yang belum ada yang menguasai, kemudian diduduki oleh suatu bangsa, maka daerah itu berubah menjadi negara. Misalnya wilayah Liberia diduduki oleh budak-budak Negro yang dimerdekakan pada tahun 1847.

---

<sup>119</sup> Dedy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara FH, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*, Bandung, Pustaka Setia, 2006, 56.

2. Melepaskan diri dengan dari negara itu dan menyatakan kemerdekaannya. Misalnya Timor Leste tahun 1999 melepaskan diri dari Indonesia dan mendirikan negara sendiri.
3. Peleburan (fusi) beberapa negara mengadakan peleburan dan menjadi negara baru.
4. Pemecahan, suatu negara pecah menjadi beberapa negara yang mereka. Contoh Uni Soviet tahun 1992, pecah menjadi 15 negara. Yugoslavia pecah menjadi Bosnia, Serbia, dan Kroasia.

#### B. Pendekatan Teoritis

Ada beberapa teori mengenai terjadinya atau asal mula terjadinya negara baik menurut pemikir barat maupun dalam pandangan pemikir Islam, teori dalam pandangan pemikir barat.

##### 1. Teori Terbentuknya Negara Berdasarkan Pemikir Barat, antara lain:

###### a. Teori Ketuhanan (teori teokrasi)

Teori ini dimulai sejak abad permulaan abad pertengahan, pandangan hidup sangat dipengaruhi oleh pandangan agama, apalagi setelah agama Kristen menjadai agama resmi negara. Menurut pandangan teokrasi segala sesuatu yang ada di dunia ini adanya atas kehendak Tuhan, juga negara itu pada hakekatnya adalah atas kehendak Tuhan.<sup>120</sup> Pemikir teori teokrasi antara lain:

###### 1) Agustinus

Beliau yang hidup tahun 354-430 dalam bukunya *De Civitate Dei*, tentang Negara Tuhan,<sup>121</sup> bahwa terciptanya suatu negara seperti yang dicita-citakan oleh agama yaitu kerajaan Tuhan, maka negara hanyalah suatu organisasi yang mempunyai tugas memusnahkan perintang agama dan musuh-musuh gereja. Negara sifatnya sebagai alat gereja untuk membasmi musuh-musuh gereja. Ada dua bentuk negara yakni 1) Civitas Dei/ Negara Tuhan, negara yang dicita-citakan oleh agama, 2) Civitas Terrena/ Negara

---

<sup>120</sup> Soehino, *Op.Cit.*, hlm 45.

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm 51.

Iblis, negara duniawi .

## 2) Thomas Aquinas

Hidup pada tahun 1225-1274, dalam bukunya *De Regimine Principum*, tentang Pemerintahan Raja-raja<sup>122</sup> bahwa organisasi negara yang dipimpin oleh raja-raja mempunyai kedudukan yang sama dengan organisasi gereja yang dipimpin oleh Paus. Hanya saja masing-masing organisasi itu mempunyai tugas yang berlainan, tugas kekuasaan negara adalah dalam lapangan keduniaaan, sedangkan tugas kekuasaan geraja adalah lapangan kerohanian/ keagamaan.

## 3) Marsilius

Hidup pada tahun 1270-1340. Dalam bukunya *Defensor Pacis/ Sang Pembela*, menurut Marsilius terbentuknya negara itu tidaklah semata-mata karena kehendak Tuhan, atau kodrat Tuhan, melainkan negara itu terjadi karena adanya perjanjian dari orang-orang yang hidup bersama untuk menyelenggarakan perdamaian.<sup>123</sup> Jadi ajaran Marsilius tentang terjadinya negara telah terlihat dasar-dasar dari perjanjian masyarakat. Dalam perjanjian itu rakyat menunjuk seseorang yang disertai untuk memelihara perdamaian, dan terhadap orang yang ditunjuk mereka saling menundukan diri. Inilah yang disebut perjanjian penundukan diri atau *Factum Subyectiones*. Dengan *factum subyectiones* orang-orang membentuk suatu pemerintahan, tetapi orang-orang dapat mengadakan yang demikian itu karena dorongan atau ilham dari Tuhan.

## b. Teori Perjanjian

Dasar pemikiran teori ini bahwa manusia dalam keadaan alamiah (*civitas naturalis*), yakni sebelum terjadinya negara, manusia mengadakan perjanjian untuk mendirikan negara (*civitas Civilis*). Pemikir dalam teori perjanjian antara lain:

### 1) Grotius ( Hugo De Groot), 1583-1645

---

<sup>122</sup> *Ibid*, hlm 58

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm 65

Menurut Grotius bahwa semua penganut aliran hukum alam mengatakan bahwa terjadinya negara karena diselenggarakannya perjanjian. Hal ini disebabkan karena orang itu adalah makhluk sosial, karena itu selalu ada hasrat untuk hidup bermasyarakat, dan yang penting adalah karena manusia memiliki rasio, jadi bukan adanya dorongan dari Tuhan seperti pendapat Marsilius. Karena itu Grotius telah memutuskan hubungan antara pemikiran tentang negara dan hukum dengan pandangan teologis.<sup>124</sup>

## 2) Thomas Hobbes, 1588-1679

Thomas Hobbes adalah penganut ajaran teori kontrak atau teori perjanjian.<sup>125</sup> Ia membedakan manusia dalam dua keadaan yakni : 1) keadaan manusia sebelum adanya negara disebut *status naturalis* (alamiah) yakni manusia hidup bebas tanpa terikat aturan hukum. Yang berlaku adalah hukum rimba siapa yang fisiknya kuat itulah yang menang, manusia seperti binatang buas atau serigala yang satu menerkam yang lainnya (*homo homini lupus*) dan karenanya akan menimbulkan perang semua melawan semua (*bellum omnium contra omnes*), 2) keadaan manusia setelah negara terbentuk.

Ajaran Thomas Hobbes ditulis dalam bukunya yakni *De Cive* tentang warga negara dan *Leviathan* tentang negara,<sup>126</sup> Ia menggambarkan bahwa manusia dalam keadaan alamiah memiliki sifat: a) *Competition/* persaingan, b) *defentio/* mempertahankan, c) *Gloria/* keinginan untuk dihormati. Ketiga sifat inilah yang mengakibatkan manusia selalu terjadi ketegangan dan puncaknya meletus peperangan. Tetapi manusia punya sifat takut mati, ingin memiliki sesuatu dan ingin mempunyai kesempatan bekerja sehingga pada akhirnya mengadakan perjanjian masyarakat untuk mengakhiri ketegangan. Perjanjian masyarakat, tujuannya untuk membentuk masyarakat dan selanjutnya negara, tujuan utamanya adalah untuk menyelenggarakan perdamaian. Dalam perjanjian tersebut mereka menun-

---

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm 97.

<sup>125</sup> I Dewa Gede Atmadja, *op.cit.*, hlm 26

<sup>126</sup> Soehino, *op.cit.*, hlm 98



juk penguasa yang disertai untuk menjaga perdamaian yang namanya raja yang mempunyai kekuasaan yang absolut, karena raja tidak menerima kekuasaan dari masyarakat yang berjanji, melainkan raja menerima kekuasaan dari orang-orang yang mengadakan perjanjian tersebut, jadi raja bukan pihak yang mengadakan perjanjian melainkan berada diluar perjanjian.

### 3) John Locke, 1632-1704

Ajaran John Locke tentang negara dan hukum ditulis dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government*.<sup>127</sup> John Locke sebagai pemikir teori hukum alam, mendasarkan juga teorinya pada keadaan manusia pada alam bebas, menganggap bahwa keadaan alam bebas mendahului adanya negara. Dalam keadaan sudah ada perdamaian, manusia memiliki hak-hak alamiah yaitu: 1) hak hidup, 2) hak kemerdekaan, 3) hak milik. Jadi menurut kodratnya manusia sejak lahir telah mempunyai hak kodrat yang oleh Jhon Locke disebut hak-hak dasar atau hak asasi.

Untuk menjamin terlaksananya hak-hak asasi manusia menyelenggarakan perjanjian masyarakat dan selanjutnya negara. Dalam perjanjian tersebut manusia menyerahkan hak-hak asasinya kepada negara. Lalu masyarakat menunjuk penguasa yang diberi wewenang untuk menjaga hak-hak asasi. Maka dalam melaksanakan tugasnya penguasa dibatasi oleh hak asasi.

Menurut John Locke negara mempunyai fungsi/tugas:

- a) Legislatif / membuat peraturan
- b) Eksekutif dan yudikatif, melaksanakan peraturan sekaligus menegakan petaturan.
- c) Federatif, yakni mengadakan hubungan dengan negara lain.

### 4) Montesquie, 1688-1755

Bukunya yang terkenal tentang negara dan hukum adalah *Esprit Des Lois*.<sup>128</sup> Menurut pendapatnya kekuasaan dibagi atau dipisah-pisahkan menjadi tiga. Ajarannya ini oleh Imanuel Kant disebut dengan “trias politi-

---

<sup>127</sup> Seohino, *op.cit.*, hlm 107.

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm 116

ka". Kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga dan masing-masing kekuasaan harus dipegang oleh badan masing-masing yang mandiri, yakni kekuasaan:

- a) Legislatif, kekuasaan membentuk undang-undang
- b) Eksekutif, kekuasaan melaksanakan undang-undang
- c) Yudikatif, kekuasaan menegakan undang-undang.

#### 5) Jean Jaques Rousseau, 1712-1778

Ajarannya tentang negara dan hukum ditulis dalam buku yang sangat terkenal *Du Contract Social* (perjanjian masyarakat).<sup>129</sup> Dengan adanya perjanjian masyarakat itu berarti tiap-tiap orang melepaskan hak-haknya kepada ketuanya yaitu masyarakat. Jadi sebagai akibat diselenggarakannya perjanjian masyarakat itu ialah:

- a) Terciptanya kemauan umum masyarakat atau *volunte generale*, yaitu kemauan umum orang-orang yang telah mengadakan perjanjian masyarakat tadi, inilah yang merupakan kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.
- b) Terbentuknya masyarakat, masyarakat inilah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang disebut kedaulatan rakyat.

Dengan demikian menurut Rousseau masyarakat itu hanya menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa, sedangkan kedaulatannya itu tidak diserahkan kepada siapapun. Jadi kedaulatan tetap ada pada masyarakat atau rakyat, penguasa hanya merupakan wakil rakyat. Apabila penguasa itu mengadakan tindakan yang bertentangan dari kemauan rakyat atau kemauan umum, maka rakyat dapat mengganti penguasa.

#### c. Teori kekuatan/ Golongan

Dasar pemikiran teori ini adalah golongan yang kuat akan menindas golongan yang lemah. Karl Marx<sup>130</sup> mengajarkan bahwa negara adalah hasil pertarungan antara kekuatan-kekuatan ekonomis, dan negara adalah alat pemereras bagi

---

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm 119

<sup>130</sup> Dedy Ismatullah, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 62.

mereka yang lebih kuat terhadap yang lemah. Jadi menurut Marx bahwa lahirnya negara untuk pertama kali adalah bersamaan dengan munculnya hak milik pribadi. Adanya hak milik pribadi maka masyarakat terpecah menjadi dua yakni kelas pemilik alat produksi dan kelas bukan pemilik alat produksi. Kelas pemilik alat produksi memerlukan suatu organisasi pemaksa yang disebut negara.

Harold J. Laski berpendapat bahwa setiap pergaulan hidup memerlukan organisasi pemaksa untuk menjamin kelanjutan hubungan produksi tetap, kalau tidak pergaulan hidup tidak akan dapat menjamin nafkahnya.<sup>131</sup> George Jellineck menyatakan negara adalah kesatuan yang dilengkapi dengan *berrscht*, yakni kuasa memerintah bagi orang-orang yang diam di dalamnya, dan bahwa memerintah menurut Jellineck ialah mampu melaksanakan kemauan sendiri terhadap orang lain.<sup>132</sup>

#### d. Teori Garis Keturunan

Teori ini menerangkan bahwa negara dapat terbentuk dari perkembangan suatu keluarga yang menjadi besar kemudian bersatu membentuk negara. Adakalanya garis keturunan berdasarkan ayah/ *patriarkhal*, dan ada kalanya berdasarkan garis ibu/*matriarkhal*. Teori ini juga disebut teori perkembangan suku, orang-orang yang mempunyai hubungan darah berkembang menjadi suatu suku/ *tribe*.<sup>133</sup>

#### e. Teori Organisme

Negara disamakan dengan makhluk hidup . Nicholas da cusa (1401-1464) mengatakan kehidupan korporal dari negara dapat disamakan dengan anatomi makhluk hidup. Fisiologi negara sama dengan fisiologi makhluk hidup, dengan kelahirannya, pertumbuhan, perkembangan dan kematiannya<sup>134</sup> .

---

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm 62

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm 63.

<sup>133</sup> *Ibid.*, hlm 66.

<sup>134</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, op.ciy., hlm 47.

f. Teori historis atau evolusi.

Intisari teori historis atau teori evolutionistis atau *gradualistic theory*<sup>135</sup> ialah bahwa lembaga-lembaga sosial tidak dibuat, tapi tumbuh secara evolusioner sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan manusia. Sebagai lembaga sosial diperuntukan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia, maka lembaga-lembaga itu tidak luput dari pengaruh tempat, waktu dan tuntutan-tuntutan zaman.

g. Teori Alamiah

Teori ini dikemukakan oleh Aristoteles<sup>136</sup> bahwa negara adalah ciptaan alam. Kodrat manusia membenarkan adanya negara, karena manusia pertama-tama adalah mahluk politik dan baru kemudian mahluk sosial, karena kodrat itu manusia ditakdirkan untuk hidup bernegara. Negara adalah organisasi yang rasional dan etis yang memungkinkan manusia mencapai tujuannya dalam hidupnya untuk mencapai yang bahagia dan adil.

2. Teori asal mula negara dalam pandangan pemikir Islam, antara lain:<sup>137</sup>

- a. Ibnu Abi Rabi', bahwa manusia tidak mungkin dapat mencukupi kebutuhan alaminya sendiri tanpa bantuan yang lain, sehingga saling memerlukan, hal itu mendorong mereka saling membantu dan berkumpul serta menetap di satu tempat, dari proses ini maka tumbuh kota-kota,
- b. Al-Farabi, manusia adalah mahluk sosial, yang mempunyai kecenderungan alami untuk bermasyarakat, karena tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan pihak lain, sedangkan tujuan bermasyarakat adalah untuk mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat.
- c. Al Mawardi, antara rakyat dan imam atau kepala negara terdapat suatu kontrak atau perjanjian secara suka rela yang melahirkan adanya hak dan kewajiban. Imam selain berhak untuk ditaati dan menuntut loyalitas, ia juga mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya. Teori

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm 48

<sup>136</sup> *Ibid*.

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 49-52.

- kontrak ini dikemukakan pada abad ke XI. Di Eropa baru pada abad ke XVI.
- d. Imam Ghazali, bahwa manusia adalah mahluk social, yang tidak dapat hidup sendirian, yang disebabkan oleh dua factor: *pertama*, kebutuhan keturunan untuk kelangsungan hidup; *kedua*, saling membantu dalam penyediaan kebutuhan pokok.



# BAB V

## TIPE-TIPE

### Negara



Dalam sejarah pertumbuhan ilmu negara, tipe-tipe pokok negara dapat dibagi atas lima bagian yaitu:<sup>138</sup>

1. Negara Timur Kuno/Purba
2. Negara Yunani Kuno
3. Negara Romawi Kuno
4. Negara Abad Pertengahan
5. Negara hukum.

#### A. Tipe Negara Timur Kuno/Purba

Menurut penulis-penulis barat tipe negara timur kuno adalah *Tyrani* atau *Despotis*.<sup>139</sup> Sebagai alasan dikemukakan bahwa negara timur kuno diperintah oleh raja-raja yang berkuasa mutlak dan sewenang-wenang. Pendapat ini tentunya belum seluruhnya benar karena ini dilihat dari kaca mata barat yang

---

<sup>138</sup> Moh Kusnardi, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 83

<sup>139</sup> *Ibid.*

tidak mengenal latar belakang dari struktur masyarakat timur. Sebagai contoh negara Jawa Kuno di Indonesia. Jika diselidiki benar-benar bahwa peranan raja sangat besar sekali, ia bertanggungjawab atas kebaikan dan keburukan masyarakatnya di dalam negara, kalau terjadi suatu bencana dan penyakit yang menular yang membawa korban yang banyak, raja melakukan puasa atau bersemedi untuk mencari jalan keluar.

#### B. Tipe Negara Yunani Kuno

Negara Yunani kuno mempunyai tipe sebagai negara kota atau polis yang dilingkari oleh tembok-tembok yang merupakan benteng pertahanan kalau ada serangan musuh dari luar.<sup>140</sup> Negara kota ini misalnya Athena, Sparta. Rakyat langsung ikut serta dalam pemerintahan, dan pemerintah ini merupakan pemerintah demokrasi langsung. Pemerintahan itu diselenggarakan dengan mengumpulkan rakyat di suatu tempat yang disebut *ecclesia*. Dalam rapat dikemukakan kebijakan-kebijakan pemerintah, kesulitan-kesulitan pemerintah untuk diatasi bersama.

Demokrasi langsung yang diadakan di Yunani kuno tidaklah semuanya benar, sebab dalam faktanya sebagai berikut:

1. Tidak semua rakyat Yunani adalah bebas, karena itu tidak semua rakyat Yunani mempunyai suara di *Ecclesia*, budak-budak belian tidak mempunyai hak suara. Oleh karena itu mereka dianggap sebagai manusia yang tidak dapat melakukan tindakan hukum mereka bukan subyek hukum, bahkan sebaliknya dianggap sebagai obyek hukum.
2. Tidak semua warga negara polis dapat ikut serta, bahkan sebagain besar akan menyerahkan hak suaranya kepada orang-orang yang pandai berbicara, yang disebut dengan *rethorica*.

#### C. Tipe Negara Romawi Kuno

Tipe negara Romawi kuno digambarkan sebagai imperium yang

---

<sup>140</sup> *Ibid.* hlm 84



mempunyai wilayah luas sekali karena jajahannya. Raja Romawi kuno Caesar mempunyai kekuasaan yang besar sekali dan dapat bertindak sewenang-wenang dan terkenal sebagai tirani. Kedaulatan rakyat yang diterima dari ajaran Yunani dikonstruksikan sebagai paham *Caesarium* yaitu suatu paham dimana caesar menerima seluruh kekuasaan rakyat berdasarkan kepercayaan rakyat kepadanya, maka caesar menjadi wakil rakyat yang bertindak atas namanya.

#### D. Tipe Negara Abad Pertengahan

Negara-negara abad pertengahan sudah merupakan negara *country state* yang sifatnya mendua. Hal ini disebabkan karena adanya dua macam hak yang menjadi dasar bagi terbentuknya negara yaitu:<sup>141</sup>

1. Hak raja untuk memerintah yang disebut *Rex*
2. Hak rakyat yang disebut *Regum*.

#### E. Tipe Negara Hukum

##### 1. Negara Hukum Klasik

Konsepsi negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu konsepsi negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi negara hukum *the rule of law* yang telah dapat dorongan dari *renaissance* dan *aufklarung/ reformasi*, keduanya merupakan produk abad ke XIX dan dipengaruhi oleh paham liberalisme dan individualisme.<sup>142</sup>

Negara hukum liberal atau yang sering disebut negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Imanuel Kant (1724-1804), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan yang absolut dari para raja pada saat itu. Menurut paham liberalisme, negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibid*, hlm 86

<sup>142</sup> . Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, 1993, Widya Gama Press, Malang, hlm. 16.

<sup>143</sup> Muntoha, *Demokrasi Dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, vol 16, 2009, Yogyakarta, hlm.382.

Pada permulaan abad ke dua puluh gagasan mengenai pembatasan kekuasaan ini mendapatkan rumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat menggunakan istilah negara hukum dengan memakai istilah *rechtsstaat* yang bertumpu pada tradisi hukum *civil law*, dengan karakteristik administratif, sedangkan para ahli di *Anglo Saxon* menggunakan istilah *rule of law* yang bertumpu pada tradisi hukum *common law* dengan karakteristik *judicial*. Konsepsi negara hukum yang demikian sering disebut dengan negara hukum formil atau negara hukum klasik yang oleh Stahl mempunyai empat unsur yakni:<sup>144</sup>

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
- b. Pemisahan atau pembatasan kekuasaan,
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan,
- d. Peradilan administrasi negara.

Sedangkan unsur-unsur *rule of law* dalam arti klasik dikemukakan oleh AV Dicey, mencakup :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang , dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum,
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*),
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (*due process of law*)

## 2. Negara Hukum Modern/Kesejahteraan

Pemikiran mengenai negara tidak boleh ikut campur dalam urusan masyarakat baik di bidang sosial maupun ekonomi lambat laun menimbulkan perbedaan. Terutama dalam masalah ekonomi menimbulkan adanya perbedaan yang mencolok antara kaya dan miskin, maka timbulah gagasan bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Sesuai dengan perubahan pemikiran tentang peran negara dalam mensejahterakan rakyatnya, maka rumusan negara hukum klasik perlu ditinjau kembali. Bahkan oleh *The*

---

<sup>144</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm.113.

*Internasional Comission of jurist* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 yang memperluas mengenai konsep *Rule of Law*, yang menekankan disamping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui. Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis yang berdasarkan *rule of law* adalah:<sup>145</sup>

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa selain menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh atas hak-hak yang dijamin,
- b. Badan kehakiman yang bebas, dan tidak memihak,
- c. Pemilihan umum yang bebas,
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat,
- e. Kebebasan untuk berserikat, berorganisasi dan beroposisi
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Pemikiran-pemikiran baru tentang sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justru dipandang sebagai *agency of service*, maka timbulah konsep *welfare state* (negara kesejahteraan/kemakmuran).<sup>146</sup>

Tipe utama negara hukum kesejahteraan adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melaksanakan *bestuuruzorg* yakni penyelenggaraan kepentingan umum. Untuk itu pemerintah diberi kewenangan untuk melepaskan diri dari bingkai hukum formal yang kaku sehingga dapat melakukan aktifitasnya. Pemberian kewenangan ini yang kemudian dikenal dengan ajaran *freise ermessen* yang secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. Ajaran *Freies ermessen* dapat pula dirumuskan sebagai kewenangan yang sah bagi pemerintah untuk campur tangan dalam

---

<sup>145</sup> . Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm 155.

<sup>146</sup> Muntoha. *op Cit* hlm. 383.

kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas mensejahterakan rakyat.<sup>147</sup>

Welfare state dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan "*welfare state is nation in wich the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions , family allowance, foods stamps, and to the blind or deaf also termed welfare regulatory state.*"<sup>148</sup> Dalam kenyataannya terdapat berbagai konsep, setidaknya-tidaknya ada beberapa pandangan mengeni *welfare state* seperti Lawrence M Friedman yang mengatakan bahwa *welfare state* sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, telekomunikasi dan transportasi.

Ramesh Mishra mendefinisikan *welfare state* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan, dan pelayanan kesejahteraan sosial.<sup>149</sup> Bagi Ross Cranston pengertian *welfare state* selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi *basic needs* dan pelayanan sosial, yang meliputi, perumahan, pendidikan, gizi atau kesehatan, keamanan kerja, sebagai hak politik bukan sumbangan sukarela.<sup>150</sup>

Villhem Aubert, *welfare state* dipandang sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*). *Welfare state* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Marbun dan Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2004, hlm 46.

<sup>148</sup> Negara hukum kesejahteraan menurut *Black Law's Dictionary* , satu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli juga pengertian negara kesejahteraan, negara sebagai pengatur, (Dalam Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan tentang Studi Kebijakan Regulasi dan Institutionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, 2007, Desertasi, Program Pasca Sarjana Ull, Yogyakarta, hlm.45.

<sup>149</sup> *Ibid*, hlm 47.

<sup>150</sup> *Ibid* hlm . 48.

<sup>151</sup> *Ibid* Hlm.51.

Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu negara *welfare state* adalah sebagai berikut:<sup>152</sup>

- a. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisien kerja lebih penting dari pada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting dari pada organ legislatif,
- b. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi, budaya, sehingga perencanaan (*Planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*,
- c. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil,
- d. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai suatu hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya,
- e. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

*Welfare state* (negara hukum materiil) telah menjadi menjadi model yang dianut oleh negara-negara modern pada abad 20. Namun perlu disadari bahwa negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena adanya *freis ermessen*. Oleh sebab itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan harus ada mekanisme kontrol dari lembaga lain, khususnya dalam rangka melindungi kepentingan rakyat, dapat berupa kontrol politik oleh parlemen maupun kontrol oleh penegak hukum melalui peradilan administrasi.

---

<sup>152</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Karangka Pembangunan Di Indonesia*, 1975, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, hlm 54-56.



# BAB VI

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



### A. Bentuk Negara

#### 1 . Istilah Bentuk Negara

Dalam kepustakaan Indonesia dikenal adanya istilah bentuk negara dan bentuk pemerintahan, dalam kepustakaan belanda dikenal istilah *staatsvormen*., Dalam bahasa Indonesia perkataan *staat* diartikan sebagai negara, sedangkan *forme* atau *vorm* berarti bentuk, dengan demikian *staatsvormen* diartikan sebagai bentuk negara. Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 , Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Sri Soemantri berpendapat sebaiknya menggunakan perkataan negara kesatuan sebagai bentuk negara, dan republik serta monarkhi sebagai bentuk pemerintahan.<sup>153</sup> Pemakaian “bentuk” itu ada kalanya dihubungkan dengan pengertian kesatuan dan federasi, sedang-

---

<sup>153</sup> Sri Soemantri, *Bentuk negara Dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*, Dalam Padmo Wahyono, *Masalah-masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini* , Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm.40.

kan dalam hal lain pemakaian itu ditujukan kepada pengertian republik. Untuk mencegah terjadinya salah pengertian maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah bentuk yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi.<sup>154</sup>

## 2. Macam-macam Bentuk Negara

### a. Negara Kesatuan

Ada beberapa definisi yang diajukan oleh beberapa ahli mengenai bentuk negara kesatuan antara lain:<sup>155</sup> Fred Isjwara yang mengatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*Union*), maupun kesatuan (*unity*).<sup>156</sup> Daud Busroh menyebutkan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada negara bagian, seperti halnya pada negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.<sup>157</sup>

LJ Van Apeldorn mengatakan bahwa suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat. Provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.<sup>158</sup> Soehino menyebutkan negara kesatuan disebut negara *Unitaris*, ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya tidak ada negara dalam

---

<sup>154</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum tata Negara*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1983, hlm.166.

<sup>155</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusamedia, 2009, hlm 28.

<sup>156</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* Cet Kelima, Bandung Binacipta, 1974, hlm. 188.

<sup>157</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1990, hlm. 64-65.

<sup>158</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan daerah, op.cit.*, hlm 28.



negara.<sup>159</sup>

Menurut CF Strong bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. (*the essence of a unitary state that the sovereignty is undivided, or in other word that the power of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state doen not admintof any other law-making body than the centrak one*).<sup>160</sup> Dengan demikian negara kesatuan adalah negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif pusat/nasional. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah, jadi kedaulatannya baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.<sup>161</sup>

Adapun negara kesatuan mempunyai ciri-ciri:<sup>162</sup>

- 1) Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah pusat.
- 2) Penyerahan suatu kekuasaan atau kewenangan kepada suatu pemerintahan local hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat oleh badan legislative nasional.
- 3) Tidak ada satuan yang lebih rendah yang mempunyai sifat staat.

Dengan ciri-ciri tersebut pada negara kesatuan pada hakekatnya semua urusan pemerintahan berada pada pemerintah pusat, tetapi urusan tersebut dapat diserahkan atau didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah melalui kuasa undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif pusat.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk : 1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dan 2) negara kesatuan dengan sistem desentra-

---

<sup>159</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, 1980, hlm. 224.

<sup>160</sup> CF. Strong, *Modern Polotical Constitution; An introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 84.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.37

lisasi.<sup>163</sup> Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah<sup>164</sup> negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada suatu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.

#### b. Negara Serikat/Federal

Negara federal dilihat asal-usulnya kata “federal” berasal dari bahasa latin *Feodus* yang artinya liga. Model negara federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara bagian atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada diri masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu, kemudian bersepakat membentuk suatu federal. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.<sup>165</sup>

#### c. Negara Konfederasi

Menurut L Oppenheimer, suatu konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan intern dan ekstern bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan

---

<sup>163</sup> Ni'matul Huda op. cit Hlm 28.

<sup>164</sup> *Ibid* hlm 29.

<sup>165</sup> *Ibid.* hlm. 33.

menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara-negara itu. Negara-negara anggota konfederasi disebut “negara anggota”.

## B. Bentuk Pemerintahan

Membicarakan mengenai bentuk pemerintahan yang dianut dalam suatu negara, dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*Staatvormen*” yakni *Monarchie* (monarki) dan *Republieken* (republik).

Ada bermacam-macam tolok ukur yang dipergunakan untuk membedakan kedua macam *staatvormen* tersebut. Seperti dikemukakan oleh Leon Duguit yang menggunakan tolok ukur yakni “*de wyze van dan wazing van het staatshoof*” (cara pengisian jabatan kepala negara). Apabila jabatan kepala negara diisi melalui aturan tertentu tentang pewarisan (*Ari Opvalging*) maka kita berhadapan dengan monarki, sedangkan seandainya jabatan kepala negara itu diisi dengan cara lain umpama melalui pemilihan, kita berhadapan dengan republik.<sup>166</sup>

Berdasarkan jalan pemikiran Duguit sebenarnya membicarakan mengenai *forme de gouvernement* atau *Regerings vormn*. Dalam bahasa Indonesia perkataan *staat* diterjemahkan dengan negara, *government* atau *regering* diterjemahkan pemerintahan, sedangkan *forme* atau *vorum* berarti bentuk.<sup>167</sup> Dengan demikian *staatvorem* diartikan sebagai bentuk negara atau susunan negara, yakni kesatuan atau serikat sedangkan *regeringvoremn* berarti bentuk pemerintahan yakni republik atau monarki. Oleh sebab itu, Sri Sumantri mengatakan baiknya kita menggunakan perkataan negara kesatuan sebagai bentuk negara dan republik serta monarki sebagai bentuk pemerintahan.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Sri Sumantri, *Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut UUD 1945*, Dihimpun oleh Padmo Wahyono dalam Masalah-masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini, 1984 Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 39.

<sup>167</sup> *Ibid* hlm 40.

<sup>168</sup> *Ibid* hlm 41.

Bentuk pemerintahan Indonesia dapat kita lihat dalam Pasal 1 Ayat ( 1 ) UUD NKRI yang berbunyi negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Apabila dikaitkan dengan pendapat Sri Sumantri berarti bentuk negara Indonesia adalah kesatuan dan bentuk pemerintahannya republik.

Pemilihan bentuk pemerintahan Indonesia yang berbentuk republik ini adalah melalui proses yang panjang dalam menampung berbagai pemikiran para pendiri negara ini, dalam sidang-sidang yang diadakan oleh BPUPKI. Dalam hal ini antara lain pendapat dari Moh. Yamin beliau mengatakan “kenang-kenangan kepada monarkhi memang ada, tetapi bangsa Indonesia pada waktu ini tidak dapat dihubungkan dengan tradisi monarkhi dahulu, sehingga dengan sendirinya kita dalam membentuk negara ini perlu mengikuti kemauan kita sendiri yaitu bukan monarkhi melainkan suatu pembagian kekuasaan rakyat dalam bentuk republik.<sup>169</sup> Sukardjo Wirjopranoto berpendapat, “Berhubung dengan itu sesungguhnya harus ada sikap yang lebih nyata, artinya jika sekarang ini sudah dipersoalkan bentuk republik atau monarkhi, kita harus mengeluarkan suara kita, harus memilih satu dari dua artinya kita harus memilih sistem-sistem itu. Maka oleh karena itu saya berpendapat bahwa pembentukan gotong royong itu pembentukan yang tepat bagi kita. Maka saya sendiri akan memilih bentuk republik. Oleh karena bentuk republik dekat sekali dengan bentuk gotong royong.<sup>170</sup>

Anggota BPUPKI lainnya Sukiman mengatakan antara lain bahwa Islam memang tidak memilih karena menurut hemat saya menentukan bahwa negara harus berbentuk republik atau harus berbentuk kerajaan adalah suatu yang boleh dikatakan sudah diketahui oleh umum. Bagi saya bentuk republik atau kerajaan itu di dalam jaman sekarang adalah suatu etiket saja. Etiket baru yang mengandung prinsip yang sesungguhnya sama yaitu kepala negara harus dipilih pada waktu-waktu yang tertentu.<sup>171</sup>

Anggota lain Sanusi berpendapat, dikatakan dalam surat Yusuf yang artinya

---

<sup>169</sup> Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, 1959, hlm 171.

<sup>170</sup> *Ibid* hlm 177.

<sup>171</sup> *Ibid* 178-179

wajib mengangkat kepala negara yang memimpin negara. Oleh karena itu, supaya kita bahagia saya setuju bahwa negara Indonesia yang menjadi kepala negara seorang imam. Kita semua keturunan senabi, nabi semuanya ada 124000 tetapi tidak ada seorangpun dari mereka yang menjadi raja, semuanya adalah imam, maka kepala negara yang harus mengganti yang harus merdeka harus dipilih oleh rakyat.<sup>172</sup>

Untuk menentukan bentuk republik atau kerajaan maka diadakan pilihan dari 64 suara yang memilih republik 55, monarki 6, 1 bleng, dan 2 lain-lain. Dari itulah maka Pasal 1 Ayat ( 1 ) UUD 1945 mengatur bentuk pemerintahan republik yakni kepala negara dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E Ayat (2) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD.

### C. Sistem Pemerintahan

Berdasarkan hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada dalam negara, khususnya berdasarkan sifat hubungan antara badan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan dan badan legislatif/parlemen, terdapat tiga macam sistem pemerintahan yakni:<sup>173</sup>

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensiil
2. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer
3. Sistem dengan sistem pemerintahan referendum

Sistem-sistem tersebut kalau dikaitkan dengan demokrasi modern, akan mendapatkan tipe demokrasi modern sebagai berikut:<sup>174</sup>

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau disebut sistem presidensiil.
2. Demokrasi, atau pemerintahan dengan sistem perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dan badan ekse-

---

<sup>172</sup> . *Ibid* 189.

<sup>173</sup> Soehino, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 240.

<sup>174</sup> .*Ibid*, hlm. 241

kutif ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau disebut sistem parlementer.

3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja.

#### 1. Sistem Presidensiil

Dalam sistem ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu, kebebasan badan eksekutif terhadap legislatif mengakibatkan kedudukan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi legislatif.<sup>175</sup> Susunan badan eksekutif terdiri atas seorang presiden sebagai kepala pemerintahan, dibantu oleh seorang wakil. Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri, jadi menteri itu kedudukannya sebagai pembantu presiden, maka para menteri tersebut dalam menjalankan tugasnya harus bertanggungjawab kepada presiden.<sup>176</sup> Kepala Negara inipun tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif/perwakilan.

#### 2. Sistem Parlementer

Dalam sistem ini, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif atau dewan perwakilan rakyat atau parlemen. Tugas atau kekuasaan eksekutif disini diserahkan kepada suatu badan yang disebut Kabinet atau dewan menteri. Kabinet ini mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya terutama dalam lapangan pemerintahan kepada dewan perwakilan rakyat. Letak intisari sistem parlementer yaitu kabinet bertanggungjawab kepada parlemen atau badan perwakilan rakyat, artinya kalau pertanggungjawaban kabinet itu tidak dapat diterima dengan baik oleh dewan perwakilan rakyat, maka dewan perwakilan

---

<sup>175</sup> Miriam Budardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, op.cit.*, hlm. 303.

<sup>176</sup> Soehino, *Ilmu Negara, op.cit.* hlm. 247.

rakyat dapat menyatakan tidak percaya ( mosi tidak percaya) terhadap kebijakan kabinet, dan sebagai akibatnya kabinet harus mengundurkan diri. <sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> *ibid*, hlm. 257.





# BAB VII

# KONSTITUSI

## A . Istilah Dan Pengertian Konstitusi

### 1. Istilah Konstitusi

Sejak jaman Yunani Kuno istilah konstitusi telah dikenal, hanya konstitusi itu belum dituangkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *Politeia* dengan *Nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi , sedangkan *nomoi* adalah undang-undang. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa *politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*.<sup>178</sup>

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-undang dasar. Kekhilafan ini dise-

---

<sup>178</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983, hlm 63.

babkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum tertulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan dan kepastian hukum.<sup>179</sup> Begitu besar pengaruh kodifikasi sehingga peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi itu adalah undang-undang dasar.

Subhi Rajab Mahmassani mengatakan,<sup>180</sup> Bangsa Barat menyebut Undang-undang Dasar itu Konstitusi (*Constitutio*) berasal dari bahasa Latin. Dulu istilah ini dipergunakan untuk perintah-perintah Kaisar Romawi (*Constitution Principum*). Kemudian ia digunakan di Itali untuk menunjukan Undang-undang Dasar (*dirritio constututionalle*). Dari sana tersebar kata-kata konstitusi ini di berbagai negara Eropa. Sedangkan kata *dustur* atau Undang-undang dalam bahasa Arab berasal dari bahasa Persia yang pada asalnya berarti himpunan undang-undang Raja. Dengan perintah inilah Daulah Usmaniah menggunakannya bagi himpunan undang-undang bagi mereka. Sedangkan untuk Undang-undang Dasar mereka menggunakan *al-Masyrutiyah*, karena Raja dibatasi oleh syarat-syarat tertentu yang tercantum di dalamnya.

Menurut Heman Heller konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari undang-undang dasar. Ia membagi konstitusi dalam tiga pengertian sebagai berikut:<sup>181</sup>

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam suatu masyarakat sebagai suatu kenyataan. Ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum. Dengan perkataan lain konstitusi itu masih dalam pengertian sosiologi atau politis dan belum merupakan pengertian hukum;
- b. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *Rechtsverfassung*. Tugas mencari unsur-unsur hukum itu dalam ilmu pengetahuan hukum disebut abstraksi;
- c. Kemudian orang mulai menulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang

---

<sup>179</sup> *Ibid*, hlm 64.

<sup>180</sup> Subhi Rajab Mahmassani, *Konsep Dasar Hak-hak Asasi manusia*, (terjemahan Hasanudin), PT Tinta Mas, 1993, Jakarta, hlm. 22.

<sup>181</sup> Herman Heller, dalam Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Ibid*. hlm. 65.

yang tertinggi di suatu negara.

Istilah konstitusi menurut Wirjono Projudikoro berasal dari *Constituer* dalam bahasa perancis yang berarti membentuk. Jadi konstitusi berarti “pembentukan”, dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara<sup>182</sup>. Negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.

Dalam bahasa Latin konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *Cume* dan *statuere*, *cume* adalah sebuah preposisi yang berarti bersama..., sedangkan *statuere* berasal dari *stat* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan.”<sup>183</sup>

Konstitusi dan UUD seringkali memiliki batasan yang berbeda sunguhpun keduanya sama-sama menunjukkan pada pengertian pengertian hukum dasar. Secara umum konstitusi menunjukkan pada pengertian hukum dasar yang tidak tertulis, sedangkan UUD menunjukkan pada hukum dasar yang tertulis.

Beberapa ahli hukum mendukung membedakan antara konstitusi dengan UUD, dan ada ahli hukum yang mendukung persamaan antara konstitusi dengan UUD. Penganut paham yang membedakan pengertian konstitusi dengan Undang Undang Dasar antara lain Herman Heller dan F. Lassalle. Pendapat Herman Heller tersebut dapatlah disimpulkan bahwa jika pengertian undang-undang itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, yaitu yang tertulis saja. Di samping itu konstitusi itu tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian sosiologis dan politis.

F. Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu :<sup>184</sup>

a. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politische begrip*). Konsti-

---

<sup>182</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses Dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2002 , hlm 28.

<sup>183</sup> Dahlan Thaib dan kawan, *Teori Hukum Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004 hlm.7.

<sup>184</sup> *Ibid*, hlm 9.

tusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut di antaranya : raja, parlemen, *cabinet*, *pressure groups*, partai politik, dan lain-lain, itulah sesungguhnya konstitusi;

- b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*), konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan Undang Undang Dasar.

Para penyusun Undang Undang Dasar 1945 menganut pemikiran sosiologis di atas, sebab dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa :“Undang Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, di samping Undang Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis”.

K.C Wheare mengatakan dalam wacana politik konstitusi biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian :<sup>185</sup> *Pertama*, kata konstitusi digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara. Kumpulan peraturan ini sebagian bersifat legal dan sebagian lagi bersifat non legal atau ekstra legal. Peraturan bersifat legal dalam artian pengadilan mengakui sebagai hukum dan menerapkannya dalam menyelesaikan suatu kasus konkret. Peraturan bersifat non legal atau ekstra legal dalam pengertian pengadilan tidak akan menerapkan peraturan tersebut, peraturan non legal atau ekstra legal yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum, tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur

---

<sup>185</sup>. K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, (terjemahan Muhammad Hardani), Surabaya, Pustaka Eureka, 2003, hlm 1-3

pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum,

*Kedua*, hampir di setiap negara kecuali Inggris kata konstitusi digunakan dalam arti yang sempit. Kata ini digunakan untuk menggambarkan hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang biasanya terwujud dalam satu dokumen atau beberapa dokumen yang terkait secara erat. Maka konstitusi bagi sebagian besar di dunia merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan diwujudkan dalam sebuah dokumen.

Mencermati adanya istilah *constitution* dan *grondwet*, Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *grondwet* adalah bagian dari konstitusi, sedangkan konstitusi memuat baik peraturan yang tertulis maupun yang tidak tertulis.<sup>186</sup>

Dalam pengertian negara hukum modern istilah konstitusi sering digunakan sama dengan UUD atau hukum dasar. Penyamaan istilah tersebut sebenarnya sudah dimulai sejak Lord Protector Republik Inggris 1649-1660, yang menamakan UUD itu sebagai *instrument of government*, yaitu bahwa UUD dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah identifikasi pengertian konstitusi dan undang-undang dasar.

Dalam bahasa Indonesia dapat dijumpai istilah hukum dalam konstitusi yaitu hukum dasar. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa istilah konstitusi bagi banyak sarjana politik merupakan sesuatu yang lebih luas dari UUD, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.<sup>187</sup> Terjemahan kata *Constitution* dengan kata UUD memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata *grondwet* (Undang-undang Dasar), dan *Grundgesetz* yang dua-duanya menunjukkan naskah tertulis.<sup>188</sup>

Istilah Undang-undang Dasar di Indonesia merupakan terjemahan dari istilah *grondwet*, yang dalam kepustakaan Belanda selain *grondwet* juga dipergu-

---

<sup>186</sup> Dahlan Thaib, *Ibid*.

<sup>187</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, op.cit. hlm.169.

<sup>188</sup> *Ibid*.

nakan istilah *contitutie*. Kedua istilah tersebut menurut Sri Sumantri mempunyai arti yang sama.<sup>189</sup>

Penganut paham negara hukum modern tegas-tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar. Seperti James Bryce yang berpendapat Konstitusi adalah kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah ditetapkan. Menurut E.C.S. Wade, undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok badan-badan pemerintah suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.<sup>190</sup>

Menurut Russel F. More konstitusi mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya. Menurut Ivor Jennings konstitusi berfungsi mengawasi pelaksanaan pemerintahan (pengawasan konstitusional). SW Couwenberg menyatakan bahwa konstitusi adalah semua asas hukum, aturan hukum dan lembaga-lembaga yang berhubungan dengan susunan dan arah perkembangan kehidupan bersama yang terorganisir secara kenegaraan. Hukum konstitusi merupakan basis atau landasan dari sistem negara yang bersangkutan.<sup>191</sup>

## 2. Pengertian Konstitusi

Secara etimologis antara kata “konstitualisme” inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-undang dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar (UUD) suatu Negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitualisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui

---

<sup>189</sup> Sri Sumantri, *UUD 1945, Kedudukan Dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi Dan HAM , Vol. 1, No. 4, September –november, 2001, hlm 47.

<sup>190</sup> Dahlan Thaib,*op.cit.*, hlm.8.

<sup>191</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm 19.

konstitusi.<sup>192</sup>

Dalam wacana politik kata “konstitusi” biasanya digunakan paling tidak dua pengertian. *Pertama*, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh system ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra-legal, yang berupa kebiasaan, persetujuan, adat, atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.

Di hampir semua negara di dunia, sistem ketatanegaraan berisi campuran dari peraturan legal dan non-legal ini, sehingga bisa menyebut kumpulan peraturan ini sebagai Konstitusi. Bahkan ketika berbicara tentang Konstitusi Inggris, ini merupakan makna yang lazim, jika bukan satu-satunya makna yang mungkin dari kata ini.

Konstitusi Inggris adalah kumpulan peraturan legal dan peraturan non-legal yang mengatur kewarganegaraan di Inggris. Peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam Undang-Undang seperti *Act of Settlement* yang mengatur perihal suksesi kekuasaan, Undang-Undang Perwakilan Rakyat (*Representation of the People Acts*) yang sejak 1832 secara bertahap memperkenalkan pengakuan hak pilih universal, Undang-Undang Peradilan (Parliament Acts) tahun 1911 dan 1949 yang membatasi kekuasaan Majelis Rakyat (*House of Lords*). Peraturan-peraturan hukum itu mungkin juga terdapat dalam tata tertib-tata tertib dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan orang yang berwenang menurut undang-undang atau orang yang mempunyai hak prerogative; dan peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam keputusan-keputusan pengadilan.

Peraturan-peraturan yang bersifat non-legal dalam adat atau tradisi seperti ketika Sang Ratu setuju dengan rancangan undang-undang yang disampaikan

---

<sup>192</sup> Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 3.

oleh Majelis Tinggi dan Majelis Rendah atau ketika Perdana Menteri memegang jabatan karena dan sepanjang dirinya memperoleh kepercayaan dari mayoritas dalam Majelis Rendah. Semua peraturan ini merupakan bagian dari Konstitusi Inggris.

Menurut Soehino, konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya, baik tertulis maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang system ketatanegaraan suatu negara.<sup>193</sup> Lebih lanjut dikatakan, undang-undang dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya tertulis, yang menggambarkan system ketatanegaraan suatu negara.<sup>194</sup> Dari pendapat tersebut tampak jelas bahwa pengertian konstitusi dan undang-undang dasar adalah berbeda.

Akan tetapi, tidak semua pakar sependapat dengan perbedaan tersebut. Sri Soemantri dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk Indonesia.<sup>195</sup> Namun begitu, Herman Heller berpendapat bahwa jika pengertian undang-undang harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, artinya undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja.<sup>196</sup>

Konstitusi adalah kerangka negara yang diorganisasikan melalui dan dengan hukum, yang dalam hal itu menetapkan.<sup>197</sup>

- a. Pengaturan pendirian institusi-institusi yang tetap.
- b. Pengakuan fungsi dari lembaga-lembaga yang permanen itu.
- c. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

---

<sup>193</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara, Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1985, hlm. 182.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 1.

<sup>196</sup> *Ibid.*, hlm.11.

<sup>197</sup> *Ibid.*, hlm. 12.



Hakikat dari suatu konstitusi adalah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Pembatasan kekuasaan yang tercantum dalam konstitusi itu pada umumnya menyangkut 2 (dua) hal, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya dan pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan waktu.<sup>198</sup>

Negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. A. Hamid S. Attamimi, dalam disertainya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.<sup>199</sup>

Menurut C. F. Strong, *Constitution is a collection of principles according to which the power of a government, the right of the governed, and the relations between the two are adjusted.*<sup>200</sup> (Konstitusi dapat dikatakan sebagai suatu himpunan prinsip-prinsip, yang mengatur kekuasaan dan hak-hak yang diperintah serta hubungan antara keduanya).

Dengan demikian, menurut C. F. Strong konstitusi sebagai asas-asas yang mengatur tiga hal :

- a. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas).
- b. Hak-hak dari yang diperintah.
- c. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah ( yang menyangkut di dalamnya hak asasi manusia).

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan C.F. Strong lebih luas dari pendapat James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam rangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum, akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemuka-

---

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> Dahlan Thaib, *op.cit.* hal. 63, mengutip A.Hamid S. Attamimi, peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertai, UI-Jakarta, 1990, hal.215.

<sup>200</sup> Dahlan Thaib, *op.cit.* hlm.12.

kan James Bryce itu termasuk dalam pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga negara.<sup>201</sup>

Para ahli hukum Indonesia, antara lain Juniarto mengatakan UUD ialah dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan suatu negara, yang lazim kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal, dan apabila akan mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat, kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya dengan memperhatikan aspirasi rakyat.<sup>202</sup> Jadi pengertian Undang Undang Dasar itu baru merupakan bagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi tertulis.

Wiryono Projodikoro mengatakan<sup>203</sup> konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara, dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (fundamen) mengenai soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakan bangunan besar yang bernama negara. G.S Diponolo mengartikan konstitusi dalam dua pengertian:<sup>204</sup> *Pertama*; dalam pengertian luas berarti seluruh ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*) seperti hukum pada umumnya, maka juga hukum dasar tidak selalu merupakan dokumen tertulis. Ia dapat terdiri unsur-unsur tertulis atau tidak tertulis, itu juga dapat merupakan campuran dari dua-duanya, *Kedua*; dalam arti terbatas konstitusi berarti piagam dasar atau UUD (*loi constitutionnelle*) ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara.

Konstitusi modern yang sering disamakan dengan UUD yakni peraturan yang berbentuk naskah tertulis keberadaannya tidak lepas dari konsep konstitusionalisme yang telah berkembang sebelum UUD itu dirumuskan.

---

<sup>201</sup> Sri Sumantri dalam Dahlan Thaib, *Ibid*, hlm 13.

<sup>202</sup> Juniarto, *sumber –sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1981, hlm. 22.

<sup>203</sup> Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1987 hlm.18.

<sup>204</sup> G.S. Diponolo, *Ilmu Negara*, Jakarta, Balai Pustaka , hlm 165.

Konstitusionalisme adalah suatu paham yang menghendaki agar kekuasaan yang dimiliki oleh negara harus dibatasi agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu organ atau orang yang mengakibatkan terjadinya kesewenang-wenangan terhadap rakyat. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintahan harus dibatasi seperti dirumuskan oleh ahli sejarah Inggris, Lord Action, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termashur yang berbunyi “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan kekuasaannya secara tak terbatas pula (*power tends to corrupts, but absolute power corrupt absolutely*).<sup>205</sup>

Dalam konteks Islam Tuhan Yang Maha Esa sudah mengingatkan akan sifat manusia yang cenderung sewenang-wenang, sebelum teorinya Lord Action sebagaimana tercantum dalam Q.S. Al ‘Alaq ayat 6-7 yang artinya “Ketahuilah sesungguhnya manusia benar-benar melampaui batas, karena dia melihat dirinya serba cukup”.

Gagasan ini telah timbul pada tahun 1215. Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta* (Piagam Besar). Meskipun belum sempurna *Magna Charta* di dunia Barat dipandang sebagai permulaan gagasan konstitusionalisme serta pengakuan kebebasan dan kemerdekaan rakyat.<sup>206</sup>

Kalau *Magna Charta* dibuat tahun 1215 dianggap sebagai permulaan gagasan konstitusionalisme, maka adalah suatu pemalsuan sejarah, setidaknya tidaknya kekurangtelitian, karena konstitusi Madinah yang diciptakan tidak lama setelah Nabi Muhammad hijrah bersama para sahabatnya dari Mekah ke Madinah pada tahun 622 bukan hanya berupa gagasan tapi justru sudah merupakan suatu

---

<sup>205</sup> Miriam Budiardjo, op.cit, hlm 107

<sup>206</sup> Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm. 30.

konstitusi yang resmi untuk negara Madinah.<sup>207</sup>

Undang-undang dasar dianggap jaminan utama untuk melindungi warga dari perlakuan semena-mena, maka timbul konsep negara konstitusional, yang menganggap UUD sebagai institusi yang paling efektif untuk melindungi warga melalui konsep *rechtsstaat* atau *rule of law*. Menurut Carl J Friedrich konstitusionalisme merupakan gagasan yakni:<sup>208</sup> suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Selanjutnya dikatakan oleh Richard Key bahwa konstitusionalisme adalah<sup>209</sup> pelaksanaan aturan-aturan hukum dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan lebih dahulu. Menurut Walter F Murphy, mengapa hak-hak rakyat harus dilindungi,<sup>210</sup> agar kehormatan manusia terlindungi. Manusia harus mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam politik, dan kekuasaan pemerintah harus dipagari dengan batas-batas yang bersifat substantif terhadap apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah, sekalipun andaikata pemerintah itu mencerminkan kemauan rakyat yang sempurna, konstitusionalisme sangat menjunjung tinggi kehormatan atau harga diri manusia sebagai prinsip utamanya

## **B . Tujuan Konstitusi**

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenang-wenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *Political Power and the*

---

<sup>207</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah Dan Undang-Undang dasar 1945*, UI Press, Jakarta, hlm. 1.

<sup>208</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 171.

<sup>209</sup> Lihat Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>210</sup> *Ibid.*

*Governmental Proce's*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan :<sup>211</sup>

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Untuk membebaskan kekuasaan kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Menurut Maurice Haurio tujuan konstitusi adalah :<sup>212</sup> a) ketertiban (*de order*), (ketertiban masyarakat), b) Kekuasaan (*het gezag*) (yang mempertahankan order tadi), c) kebebasan (*de vrijheid*) yakni kebebasan pribadi dan kebebasan manusia.

### **C . Materi Muatan Konstitusi**

Konstitusi suatu negara termuat dalam Undang Undang Dasar dan berbagai aturan konvensi. Konstitusi atau Undang Undang Dasar merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara, yang menjadi sumber dan dasar terbentuknya aturan hukum yang lebih rendah. Disebut aturan dasar atau aturan pokok negara karena ia hanya memuat aturan-aturan pokok yang masih bersifat garis besar atau bersifat pokok dan masih merupakan norma tunggal, tidak disertai norma sekunder.<sup>213</sup>

Hans Kelsen dalam teori hierarkhi norma (*stufenbau theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hierarkhi. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya, sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri, yang bersifat hipotesis, dan fiktif, yaitu yang dikenal istilah *groundnorm* (norma dasar). Norma dasar sebagai norma tertinggi itu di bentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh

---

<sup>211</sup> Dahlan Thaib, dkk, *op.cit.* hlm 26.

<sup>212</sup> Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT Bumi Aksara, 1990, hlm. 99.

<sup>213</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *op.cit.* hlm 39.

karena itu dasar itu disebut *presupposed* ditetapkan terlebih dahulu.<sup>214</sup>

Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa :<sup>215</sup>

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system.*
2. *Constituton as a national document and as birth certificate and as a sign of adulthood and indepdence.*

Kedua ahli hukum tata negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken Undang Undang Dasar (*groundwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :<sup>216</sup>

1. Hasil perjuangan politik bangsa pada di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu untuk sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut dikaji, maka dapat menarik kesimpulan bahwa di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.

Lebih lanjut Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, tidak menguraikan secara jelas apa yang seharusnya menjadi materi buatan pokok dari suatu konstitusi. Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk Undang Undang Dasar dalam memilih nama yang tidak perlu

---

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> Dahlan Thaib dkk, *op.cit.* hlm. 14.

<sup>216</sup> *Ibid,*

pada saat mereka akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh Undang Undang Dasar tersebut.<sup>217</sup>

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam Desertasinya menggambarkan lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu :<sup>218</sup>

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganegara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

Menurut Miriam Budiardjo, setiap Undang Undang Dasar memuat ketentuan mengenai :<sup>219</sup>

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
2. Hak-hak asasi manusia;
3. Prosedur mengubah Undang Undang Dasar;
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang Undang Dasar;
5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.

Muhammad Ridwan berpendapat bahwa isi konstitusi merupakan suatu peraturan yang bersifat fundamental yang artinya tidak seluruh masalah-masalah yang dianggap penting dalam suatu negara dimasukkan dalam Undang-undang

---

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm 51.

<sup>219</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm.117

Dasar. Hal-hal yang dimasukkan dalam UUD adalah mencakup segi-segi yang pokok, mendasar atau asas-asasnya saja. Alasan keberatan untuk memasukkan masalah yang penting dalam UUD disebabkan kalau semua masalah yang penting dimasukkan dalam UUD, maka UUD akan sering dirubah, karena hal-hal yang penting bahkan yang penting sekalipun pada suatu waktu seringkali dalam perkembangan zaman dan masyarakat pada suatu waktu menjadi kurang penting, bahkan sering kali tidak berarti sama sekali.<sup>220</sup>

Yusril Ihza Mahendra mengatakan:<sup>221</sup> secara teoritis konstitusi dewasa ini dibagi menjadi konstitusi politik dan konstitusi sosial. Konstitusi politik merupakan dokumen hukum yang berisikan Pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, dan sebagainya. Sedangkan konstitusi politik lebih luas dari sekedar dokumen hukum, karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumusan-rumusan filosofi tentang negara, rumusan-rumusan sistem sosial dan sistem ekonomi, politik yang ingin dikembangkan di negara itu.

Dalam terbentuknya negara-negara pada umumnya khususnya negara Republik Indonesia, maka sesuai kenyataan-kenyataan yang terdapat di dalamnya dikatakan bahwa Undang Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan

---

<sup>220</sup> Muhammad Ridwan, *Undang-undang Dasar 1945 Sebagai Karya Manusia*, 1990, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, hlm. 24-25

<sup>221</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia , Kompilasi Aktual Masalah konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat dan Masalah Kepartaian*, 1996, Gema Insani Press, Jakarta, hlm. 19



sebuah dokumen formal, dokumen tersebut ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia diumumkan. Isi dan materi Undang Undang Dasar telah cukup jikalau Undang Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial.

Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok diserahkan kepada undang undang yang lebih mudah cara membuat, merubah dan mencabut. Sehubungan dengan hal itu konstitusi jaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, melainkan juga memformulasikan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan kebijaksanaan, yang semuanya mengikat penguasa dalam suatu negara, sehingga dengan demikian penguasa dalam suatu negara tidak berada di atas konstitusi, tetapi adalah sebaliknya, yakni dibawah konstitusi.

#### **D . Klasifikasi Konstitusi**

Berbicara mengenai klasifikasi konstitusi tentunya harus membandingkan beberapa konstitusi yang berlaku di negara-negara di dunia ini. Banyak para sarjana yang telah mencoba mengklasifikasikan konstitusi, di antaranya K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, CF Strong menulis buku *Modern Political Constitutions*, James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence*, dan Van Maarseven en Van Der Tang dalam bukunya *Over Het Verschijnsel gronwet*.<sup>222</sup>

KC. Wheare berpendapat macam-macam klasifikasi konstitusi atau UUD pada intinya sebagai berikut :<sup>223</sup>

1. Konstitusi tertulis dan tidak tertulis, kebanyakan negara sekarang ini mempunyai konstitusi yang tertulis, kecuali Inggris mempunyai konstitusi

---

<sup>222</sup> Dahlan Thaib, dkk, op.cit,hlm 28

<sup>223</sup> K.C. Wheare, op. cit, hlm. 21-45

yang tidak tertulis, namun di semua negara, dan tidak ketinggalan Inggris, baik peraturan hukum maupun non hukum yang tertulis maupun tidak tertulis dipadukan untuk membentuk sistem ketatanegaraan;

2. Konstitusi yang fleksibel dan konstitusi yang kaku (*rigid*), ketika tidak ada proses khusus yang diperlukan untuk mengamandemen konstitusi ia disebut fleksibel, dan ketika ada proses khusus diperlukan ia disebut kaku;
3. Konstitusi yang suprema terhadap legislatif, yakni konstitusi yang tidak dapat diamandemen oleh legislatif; dan konstitusi yang tidak suprema terhadap legislatif, yakni konstitusi yang dapat diamandemen oleh legislatif.
4. Konstitusi federal dan kesatuan, konstitusi federal kekuasaan pemerintah dibagi untuk negara-negara bagian, konstitusi kesatuan, legislatif pusat merupakan badan pembuat hukum yang suprema dalam negara;
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensiil dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer.

Menurut C.F. Strong, dasar pembagian yang sebenarnya dilihat dari bentuk konstitusi itu sendiri adalah apakah konstitusi itu fleksibel ataukah kaku. Perbedaan ini seringkali digunakan, tetapi terkesan keliru bahwa perbedaan itu memiliki arti yang sama dengan non dokumen. Kini meskipun memang benar bahwa konstitusi non dokumen tak lain adalah konstitusi fleksibel, sangat mungkin pula sebuah konstitusi dokumen bukanlah konstitusi kaku.<sup>224</sup> Jadi, apa yang kemudian menjadikan suatu konstitusi bersifat fleksibel atau kaku, seluruh dasar perbedaan ini terletak pada apakah proses pembuatan hukum konstitusi sama atau tidak dengan proses pembuatan hukum biasa. Konstitusi yang dapat diubah atau diamandemen tanpa adanya prosedur khusus dinyatakan sebagai konstitusi fleksibel. Konstitusi yang mempersyaratkan prosedur khusus untuk perubahan atau amandemennya adalah konstitusi kaku.

Ciri utama konstitusi fleksibel adalah otoritas atau kewenangan parlemen yang tak terbatas, maka ciri utama konstitusi kaku adalah adanya pembatasan terhadap kekuasaan lembaga legislatif oleh suatu hal di luar kekuasaan lembaga

---

<sup>224</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, (terjemahan SPA Teamwork), Bandung, Nusa Media, 2004, hlm 92.

itu. Jika ada beberapa jenis undang-undang yang tidak bisa diberlakukan oleh lembaga legislatif dengan metode biasa, berarti lembaga legislatif itu bukanlah kekuasaan tertinggi. Pada kasus seperti itu, ada hukum yang lebih tinggi dari pada hukum lembaga legislatif biasa, yaitu hukum konstitusi.

Hukum konstitusi adalah hukum kesepakatan resmi tertinggi yang tidak dikenal dalam konstitusi fleksibel. Cara paling sederhana untuk memahami perbedaan diantara dua jenis hukum ini adalah dengan mempertimbangkan bagaimana cara pembentukan konstitusi itu secara umum. Pada sebagian besar kasus, konstitusi kaku lahir dari pemikiran suatu badan khusus yang disebut "Majelis Konstitusi." Urusan yang ditangani badan ini bukan mengesahkan undang-undang biasa, tetapi merumuskan instrumen pemerintahan di dalam batas-batas yang menjadi fungsi lembaga legislatif biasa.<sup>225</sup>

#### **E . Nilai Berlakunya Konstitusi**

Konstitusi sebagai hukum dasar tertulis atau UUD sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan kehidupan suatu negara, dalam pelaksanaannya sering tidak sesuai dengan apa yang tertulis dalam naskah UUD tersebut. Sehubungan dengan penilaian berlakunya konstitusi sebagaimana diungkapkan oleh Nyoman Dekker, dilihat dari implementasi konstitusi yaitu apa antara yang tercantum dalam ketentuan konstitusi dengan apa yang dilaksanakan secara nyata di lapangan, maka ada tiga kategori konstitusi yaitu konstitusi normatif, konstitusi nominal dan konstitusi semantik.<sup>226</sup>

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengutip pendapat Loewenstein memberikan tiga tingkatan nilai konstitusi yaitu:<sup>227</sup> 1) Nilai yang bersifat normatif (*ein sollen*), 2) Nilai yang bersifat nominal, 3) nilai yang bersifat semantik.

---

<sup>225</sup> .*Ibid* .hlm. 211.

<sup>226</sup> Nyoman Dekker, *Hukum Tata Negara Indonesia Satu Pengantar*, Malang, IKIP Malang, 1993, hlm. 12.

<sup>227</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Ilmu Negara* , Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994, hlm .156-157.

### 1 . Nilai Normatif

Konstitusi memiliki nilai normatif apabila konstitusi secara resmi diterima oleh seluruh rakyat di suatu negara secara murni dan konsekuen, konstitusi benar-benar ditaati dan dijunjung tinggi. Bagi negara tersebut konstitusi tidak hanya berlaku secara hukum, namun juga secara kenyataan. Ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya merupakan pedoman dan pegangan yang mutlak harus dilaksanakan. Oleh karena itu konstitusi memiliki nilai secara normatif apabila diterima oleh suatu masyarakat dan dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

### 2. Nilai Nominal

Konstitusi memiliki nilai nominal apabila menurut hukum memang berlaku, tetapi dalam kenyataannya tidak dilaksanakan sebagaimana seharusnya. Konstitusi hanya dilaksanakan sebagian saja sehingga tidak sempurna. Hal tersebut dapat terjadi karena ada pasal-pasal tertentu yang tidak dilaksanakan, atau baru akan dilaksanakan tergantung kemauan negara.

### 3. Nilai Semantik

Konstitusi memiliki nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kemauan kekuasaan politik. Jadi dalam hal konstitusi hanyalah sekedar istilah belaka, sedangkan pelaksanaannya dimaksudkan untuk kepentingan pihak penguasa, dengan demikian konstitusi hanyalah sekedar istilah kata-kata saja atau semantik.

## **F . Perubahan Konstitusi**

Kata perubahan berasal dari kata “ubah” yang berarti menjadikan sesuatu menjadi lain atau beda dari aslinya, Jadi kata perubahan diartikan sebagai tindakan mengubah (kata kerja) yaitu menjadikan berubahnya sesuatu; peralihan,

pertukaran, (penggantian).<sup>228</sup> Berkaitan dengan perubahan konstitusi, Taufiqurrahman dengan berdasar pada penelitian terhadap 100 (seratus) konstitusi, mengklasifikasikan perubahan dalam tujuh istilah:<sup>229</sup>

1. *Amandement* (perubahan),
2. *Revision* (Perbaikan),
3. *Alteration* (perubahan/penggantian)
4. *Change* (penggantian)
5. *Reform* (perbaikan),
6. *Modified* (modifikasi),
7. *Review* (tinjauan).

Sri Sumantri mengatakan bahwa<sup>230</sup> perubahan UUD pada dasarnya merupakan keniscayaan karena:

1. Generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang,
2. Hukum konstitusi hanya merupakan salah satu bagian dari hukum tata negara,
3. Ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau UUD selalu dapat berubah.

Oleh karena itu bagaimanapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman. Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini karena suatu konstitusi, walaupun dirancang untuk waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah.

Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu dasar yang merupakan dasar bagi peraturan-peraturan perundangan lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud agar tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan

---

<sup>228</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan*, op.cit. hlm. 41.

<sup>229</sup> Taufiqurrahman, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain)*, Disertasi FH UI, 2003, Jakarta, hlm. 102.

<sup>230</sup> Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan.....* op. cit, hlm. 7.

diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Tetapi sebaliknya ada pula konstitusi yang mensyaratkan perubahan tidak seberat cara tersebut, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang sedemikian sifatnya fleksibel, karena untuk perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya ada pula konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh perwakilannya. Konstitusi demikian bersifat rigid.

Pada umumnya tata cara perubahan konstitusi atau UUD dilakukan dengan dua sistem, yaitu perubahan secara langsung dan perubahan secara tidak langsung. Perubahan langsung terhadap Pasal-pasal dalam UUD yang lama, apabila perubahan berhasil dilakukan, maka akan memunculkan UUD yang baru. Perubahan secara tidak langsung terhadap beberapa pasal tertentu dilakukan melalui sistem amandemen. Pasal-pasal perubahan dalam amandemen tersebut dilampirkan dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UUD yang lama (adendum), dengan demikian UUD lama tetap berlaku.

CF Strong mengemukakan adanya empat cara perubahan UUD atau Konstitusi:<sup>231</sup>

1. *By ordinary legislature but under certain restriction*; yakni keputusan perubahan yang sudah disetujui tersebut harus mendapat persetujuan dari sejumlah tertentu dari anggota legislatif yang hadir.
2. *By the people through a referendum*, perubahan konstitusi oleh lembaga legislatif sebagai institusi yang berwenang dapat dilakukan apabila mendapatkan persetujuan langsung dari rakyat melalui referendum;
3. *By majority of all units of federal state*, perubahan konstitusi dengan cara ini hanya dikenal di negara-negara federal. Perubahan ditetapkan oleh negara federal berdasarkan kesepakatan negara-negara bagian yang diputuskan melalui sidang lembaga perwakilan atau rakyat secara langsung.

---

<sup>231</sup> CF Strong dalam Hardjono. Op .cit.hlm 47-48.

4. *By a special convension*, perubahan dengan cara ini dilakukan oleh lembaga yang dibentuk dan diberi kewenangan khusus untuk melakukan perubahan.

Menurut Miriam Budiardjo untuk mengubah konstitusi atau UUD dapat dilakukan dengan berbagai macam prosedur yakni:<sup>232</sup>

1. Melalui sidang badan legislatif, kadang-kadang dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan kuorum untuk sidang membicarakan usul amandemen dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya;
2. Referendum atau plebisit, contoh Swis, Australia, Denmark, Irlandia. Di negara-negara ini referendum dilaksanakan untuk meminta persetujuan atas usul perubahan atau amandemen yang diajukan;
3. Negara-negara bagian dalam negara federal. Contoh Amerika Serikat  $\frac{3}{4}$  dari lima puluh negara bagian harus menyetujuinya;
4. Musyawarah khusus.

## **G . Sejarah Perkembangan Konstitusi**

Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah lama dikenal yaitu sejak bangsa Yunani Kuno yang memiliki beberapa kumpulan hukum pada tahun 624-404 SM. Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi, sedangkan Aristoteles sendiri berhasil mengoleksi sebanyak 158 buah konstitusi dari beberapa negara. Pada waktu itu konstitusi hanyalah kumpulan dari peraturan-peraturan serta adat kebiasaan semata-mata.<sup>233</sup>

Pada masa kekaisaran Roma pengertian konstitusi mengalami perubahan makna yakni merupakan suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para Kaisar, pernyataan dan pendapat ahli hukum, negarawan, serta adat kebiasaan setempat selain undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan yang memberikan inspirasi bagi tumbuhnya demokrasi perwakilan dan negara nasional. Kedua paham ini yang

---

<sup>232</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm

<sup>233</sup> Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani*, Jakarta, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2006, hlm 68.

menimbulkan adanya konstitusionalisme yang kemudian memunculkan konstitusi modern.

## H. Konstitusi Madinah

Pada abad ke VII Nabi Muhammad yang telah membentuk sistem politik yang sesuai dengan visi agamanya dengan mendirikan negara Madinah. Sistem kekuasaan dan ketentuan yang mengatur keberadaan rakyat Madinah dituangkan dalam Dokumen Piagam Madinah atau Konstitusi Madinah yang dibentuk pada tahun 622 M. Konstitusi Madinah dikategorikan sebagai undang-undang dasar yang tertulis yang pertama yang di dalamnya mengatur kekuasaan politik, hak-hak asasi manusia, pengelolaan urusan masyarakat. Konstitusi Madinah merupakan dokumen yang mendasari terbentuknya sebuah negara.

Menurut Munawir Sadzali, batu-batu dasar yang telah diletakkan oleh Konstitusi Madinah sebagai landasan untuk mengatur masyarakat madinah yang majemuk adalah:<sup>234</sup> 1) Semua penduduk Islam meskipun berasal dari banyak suku tetapi merupakan satu komunitas, 2) Hubungan antara sesama anggota komunitas Islam dan antara komunitas Islam dengan komunitas-komunitas lain didasarkan atas prinsip-prinsip: a) bertetangga baik, b) saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, c) membela mereka yang teraniaya, d) saling menasehati, e) menghormati kebebasan agama.

Tentang Konstitusi Madinah RA Nicholson mengatakan<sup>235</sup> bahwa tak seorangpun dapat mengkaji dokumen perjanjian ini tanpa terkesan oleh kejeniusan politik penyusunnya. Perjanjian ini benar-benar merupakan buah pikiran yang arif dan bijak sekaligus terobosan baru. Muhammad tidak menyerang kemandirian suku-suku yang telah ada, namun sesungguhnya beliau menghantamnya dengan cara memindahkan pusat kekuasaan yang ada pada kepala suku ke tangan masyarakat, meskipun komunitas ini mencakup Yahudi dan kaum pagan. Beliau sangat mengetahui apa yang tidak dapat diterka oleh

---

<sup>234</sup> Munawir Sadzali, dalam Ridwan HR, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta, UII Press, 2007, hlm. 135.

<sup>235</sup> *Ibid.*



lawan-lawannya, yakni bahwa kaum muslimin adalah mitra aktif yang dalam waktu dekat akan mendominasi negara yang baru didirikan.

Islam memulai hidup bernegara setelah Nabi hijrah ke Yathrib, yang kemudian berubah nama menjadi Madinah. Di Yathrib atau Madinahlah untuk pertama kali lahir satu komunitas Islam yang bebas dan merdeka di bawah pimpinan Nabi, dan terdiri dari para pengikut Nabi yang datang dari Mekah (Muhajirin) dan penduduk Madinah yang telah memeluk Islam, serta yang telah mengundang Nabi untuk hijrah ke Madinah (Ansar). Tetapi umat Islam di kala itu bukan satu-satunya komunitas di Madinah. Di antara penduduk Madinah terdapat juga komunitas-komunitas lain, yaitu orang-orang Yahudi dan sisa suku-suku Arab yang belum mau menerima Islam dan masih tetap memuja berhala. Dengan kata lain, umat Islam di Madinah merupakan bagian dari suatu masyarakat majemuk.

Tidak lama setelah Nabi menetap di Madinah, atau menurut sementara ahli sejarah belum cukup dua tahun dari kedatangan Nabi di kota itu, beliau mempromosikan satu piagam yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas-komunitas yang merupakan komponen-komponen masyarakat yang majemuk di Madinah. Piagam tersebut lebih dikenal sebagai Piagam Madinah.

Banyak di antara pemimpin dan pakar ilmu politik Islam beranggapan bahwa Piagam Madinah adalah konstitusi atau undang-undang dasar bagi negara Islam yang pertama dan yang didirikan oleh Nabi di Madinah. Oleh karenanya telaah yang seksama atas piagam itu menjadi sangat penting dalam rangka kajian ulang tentang hubungan antara Islam dan ketatanegaraan.

Untuk mendapatkan pengertian yang utuh mengenai isi piagam itu, berikut ini dikutipkan naskah piagam selengkapnya, sebagai berikut:<sup>236</sup>

#### Bismillahirrahmanirrahim

1. Ini adalah naskah perjanjian dari Muhammad, Nabi dan Rasul, mewakili

---

<sup>236</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah, Pengantar Ilmu Politik Islam*, Bandung, Pustaka Setia, 2008, hlm. 190-191.

pihak kaum Muslimin yang terdiri dari warga Quraisy dan warga Yathrib serta para pengikutnya yaitu mereka yang berimandan ikut serta berjuang bersama mereka.

2. Kaum Muslimin adalah umat yang bersatu utuh, mereka hidup berdampingan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang lain.
3. Kelompok Muhajirin yang berasal dari warga Quraisy, dengan tetap memegang teguh prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda yang perlu dibayarnya. Mereka membayar dengan baik tebusan bagi pembebasan anggota yang ditawan.
4. Bani 'Auf dengan tetap memegang teguh prinsip aqidah, mereka bahu membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok dengan baik dan adil membayar tebusan bagi pembebasan warganya yang ditawan.
5. Bani Al-Harist (dari warga Al-Khazraj) dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok dengan baik dan adil membayar tebusan bagi pembebasan warganya yang ditawan.
6. Bani Sa'idah dengan teguh memegang prinsip aqidah. Mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
7. Bani Jusyam dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar denda dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
8. Bani An-Najjar dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warga yang tertawan.
9. Bani 'Amr bin Auf dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
10. Bani An-Nabit dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar

dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.

11. Bani Al-Aus dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar denda dengan baik dan adil tebusa bagi pembebasan warganya yang tertawan.
12. (a) Kaum Muslimin tidak membiarkan seseorang Muslim yang dibebani dengan utang atau beban keluarga. Mereka memberi bantuan dengan baik untuk keperluan membayar tebusan atau denda.  
(b) Seorang Muslim tidak akan bertindak tidak senonoh terhadap sekutu (tuan atau hamba sahaya) Muslim yang lain.
13. Kaum Muslim yang taat (bartakwa) memiliki wewenang sepenuhnya untuk mengambil tindakan terhadap seorang Muslim yang menyimpang dari kebenaran atau berusaha menyebarkan dosa, permusuhan dan kerusakan di kalangan kaum Muslim. Kaum Muslimin berwenang untuk bertindak terhadap yang bersangkutan sungguhpun ia nak Muslim sendiri.
14. Seorang Muslim tidak diperbolehkan membunuh orang Muslim lain untuk kepentingan orang kafir, dan tidak diperbolehkan pula menolong orang kafir dengan merugikan orang Muslim.
15. Jaminan (perlindungan) Allah hanya satu. Allah berada di pihak mereka yang lemah dalam menghadapi yang kuat. Seorang Muslim, dalam pergaulannya dengan pihak lain, adalah perlindungan bagi orang Muslim yang lain.
16. Kaum Yahudi yang mengikuti kami akan memperoleh pertolongan dan hak persamaan serta akan terhindar dari perbuatan aniaya dan perbuatan maker yang merugikan.
17. Perdamaian bagi kaum Muslimin adalah satu. Seorang Muslimin tidak akan mengadakan perdamaian dengan pihak luar Muslim dalam perjuangannya menegakkan agama Allah kecuali atas dasar persamaan dan keadilan.
18. Keikutsertaan wanita dalam berperang dengan kami dilakukan secara bergiliran.
19. Seorang Muslim, dalam rangka menegakkan agama Allah, menjadi pelindung bagi Muslim yang lain di saat menghadapi hal-hal yang mengancam

keselamatan jiwanya.

20. (a) Kaum Muslimin yang taat berada dalam petunjuk yang paling baik dan benar. (b) Seorang musyrik tidak diperbolehkan melindungi harta dan jiwa orang Quraisy dan tidak diperbolehkan mencegahnya untuk berbuat sesuatu yang merugikan seorang Muslim.
21. Seorang yang ternyata berdasarkan bukti-bukti yang jelas membunuh seorang Muslim, wajib dikisas (dibunuh), kecuali bila wali terbunuh memaafkannya. Dan semua kaum Muslimin mengindahkan pendapat wali terbunuh. Mereka tidak diperkenankan mengambil keputusan kecuali dengan mengindahkan pendapatnya.
22. Setiap Muslim yang telah mengakui perjanjian tercantum dalam naskah perjanjian ini dan ia beriman kepada Allah dan Hari Akhir, tidak diperkenankan membela atau melindungi pelaku kejahatan (criminal), dan barang siapa yang membela atau melindungi orang tersebut, maka ia akan mendapat laknat dan murka Allah pada Hari Akhir. Mereka tidak akan mendapat pertolongan dan tebusannya tidak dianggap sah.
23. Bila kami sekalian berbeda pendapat dalam sesuatu hal, hendaklah perkaranya diserahkan kepada (ketentuan) Allah dan Muhammad.
24. Kedua pihak: Kaum Muslimin dan kaum Yahudi bekerjasama dalam menanggung pembiayaan di kala mereka melakukan perang bersama.
25. Sebagai satu kelompok, Yahudi Bani 'Auf hidup berdampingan dengan kaum Muslimin. Kedua pihak memiliki agama masing-masing. Demikian pula halnya dengan sekutu dan diri masing-masing. Bila di antara mereka ada yang melakukan aniaya dan dosa dalam hubungan ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya sendiri.
26. Bagi kaum Yahudi Bani An-Najjar berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf.
27. Bagi kaum Yahudi Bani Al-Harits berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Bani 'Auf.
28. Bagi kaum Yahudi Bani Sa'adah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf.

29. Bagi kaum Yahudi Bani Jusym berlaku ketentuan sebagaimana kaum Yahudi Bani'Auf.
30. Bagi kaum Yahudi Bani Al-Aus berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani'Auf.
31. Bagi kaum Yahudi Bani Tsa'labah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani'Auf. Barang siapa yang melakukan aniaya atau dosa dalam hubungan ini maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya sendiri.
32. Bagi warga Jafnah, sebai anggota warga Bani Tsa'labah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi Bani Tsa'labah.
33. Bagi Bani Syuthaibah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf. Dan bahwa kebajikan itu berbeda dengan perbuatan dosa.
34. Sekutu (hamba sahaya) Bani Tsa'labah tidak berbeda dengan Bani Tsa'labah itu sendiri.
35. Kelompok-kelompok keturunan Yahudi tidak berbeda dengan Yahudi itu sendiri.
36. Tidak dibenarkan seseorang menyatakan keluar dari kelompoknya kecuali mendapat izin dari Muhammad. Tidak diperbolehkan melukai (membalas) orang lain yang melebihi kadar perbuatan jahat yang telah diperbuatnya. Barang siapa yang membunuh orang lain sama dengan membunuh diri dan keluarganya sendiri, terkecuali bila orang itu melakukan aniaya. Sesungguhnya Allah memperhatikan ketentuan yang paling dalam hal ini.
37. Kaum Yahudi dan kaum Muslimin membiayai pihaknya masing-masing. Kedua pihak akan membela satu dengan yang lain menghadapi pihak yang memerangi kelompok-kelompok masyarakat yang menyetujui piagam perjanjian ini. Kedua belah pihak juga saling memberikan saran dan nasihat dalam kebaikan, tidak dalam perbuatan dosa.
38. Seseorang tidak dipandang berdosa karena dosa sekutunya. Dan orang yang teraniaya akan mendapat pembelaan.
39. Daerah-daerah Yathrib terlarang perlu dilindungi dari setiap ancaman untuk

kepentingan penduduknya.

40. Tetangga itu seperti halnya diri sendiri, selama tidak merugikan dan tidak berbuat dosa.
41. Sesuatu kehormatan tidak dilindungi kecuali atas izin yang berhak atas kehormatan itu.
42. Sesuatu peristiwa atau perselisihan yang terjadi antara pihak-pihak yang menyetujui piagam ini dan dikhawatirkan akan membahayakan kehidupan bersama harus diselesaikan atas ajaran Allah dan Muhammad sebagai utusan-Nya. Allah akan memperhatikan isi perjanjian yang paling dapat memberikan perlindungan dan kebijakan.
43. Dalam hubungan ini warga yang berasal dari Quraisy dan warga lain yang mendukungnya tidak akan mendapat pembelaan.
44. Semua warga akan saling bahu-membahu dalam menghadapi pihak lain yang melancarkan serangan terhadap Yathrib.
45. (a) Bila mereka (penyerang) diajak untuk berdamai dan memenuhi ajakan itu serta melaksanakan perdamaian tersebut dianggap sah. Bila mereka mengajak berdamai seperti itu, maka kaum Muslimin wajib memenuhi ajakan serta melaksanakan perdamaian tersebut, selama serangan yang dilakukan tidak menyangkut masalah agama. (b) Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai dengan fungsi dan tugasnya.
46. Kaum Yahudi Aus, sekutu (hamba sahaya) dan dirinya masing-masing memiliki hak sebagaimana kelompok-kelompok lainnya yang menyetujui perjanjian ini, dengan perlakuan yang baik dan sesuai dengan semestinya dari kelompok-kelompok tersebut. Sesungguhnya kebajikan itu berbeda dengan perbuatan dosa. Setiap orang harus bertanggung jawab atas setiap perbuatan yang dilakukannya. Dan Allah memperhatikan isi perjanjian yang paling murni dan paling baik.
47. Surat perjanjian ini tidak mencegah (membela) orang yang berbuat aniaya dan dosa. Setiap orang dijamin keamanannya, baik sedang berada di Madinah maupun sedang berada di luar Madinah, kecuali orang yang berbuat aniaya dan dosa. Allah pelindung orang yang berbuat kebajikan dan

menghindari keburukan.

Pada abad XVII kaum bangsawan Inggris yang menang dalam revolusi istana, telah mengakhiri kekuasaan raja yang absolut dan menggantikannya dengan sistem parlementer dan terjadinya ketegangan dalam masyarakat yang memunculkan adanya konstitusi untuk mengatur kehidupan negara. Maka pada tanggal 14 September 1791 tercatat sebagai diterimanya konstitusi di Eropa yang pertama oleh raja Louis ke XVI, dan sejak saat itu negara-negara di dunia dalam pengaturan kehidupan kenegaraannya mendasarkan pada konstitusi.

Teori *Du contract social* dari JJ Reuseau yang mengatakan bahwa manusia terlahir dalam keadaan bebas dan sederajat dalam hak-haknya, sedang hukum merupakan ekspresi kehendak umum (rakyat).<sup>237</sup> Pandangan Reusseau sangat mempengaruhi timbulnya hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal dengan deklarasi hak-hak rakyat Perancis, *De Declaration des Droit d'l'home et du citoyen*. Dimulai dari deklarasi ini yang mengilhami konstitusi Perancis tahun 1791, khususnya yang menyangkut hak asasi, setelah peristiwa ini maka muncul konstitusi dalam bentuk yang tertulis yang dipelopori oleh Amerika.

## **I . Perkembangan Konstitusi Di Indonesia**

Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan berdirinya pada tanggal 17 Agustus 1945, sehari sesudah proklamasi, oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) disahkan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Terjadinya UUD 1945 merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para pendiri negara ini, yakni oleh panitia yang bertugas mempersiapkan Indonesia merdeka yaitu BPUPKI (Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang beranggotakan 62 orang dengan ketua Mr Radjiman Widyodiningrat, yang tugas pokoknya merancang UUD.

Pada sidang I BPUPKI, berhasil membentuk Panitia kecil yang beranggotakan Sembilan orang sehingga disebut dengan Panitia Sembilan. Pada tanggal 22

---

<sup>237</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *op.cit.* hlm. 69.

Juni 1945 berhasil mencapai kompromi untuk menyetujui Mukadimah UUD. Hasil Panitia Sembilan ini kemudian diterima dalam sidang BPUPKI pada tanggal 11 Juni 1945. Setelah itu Soekarno membentuk Panitia Kecil yang diketuai oleh Mr Soepomo dengan tugas menyusun naskah UUD.

Dari mulai disahkan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus tahun 1945, dalam perjalanan kehidupan ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan pada UUD 1945 mengalami dinamika dalam pelaksanaannya, yakni sebagai berikut :<sup>238</sup>

1. Undang-undang Dasar 1945, berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949

UUD ini pada awalnya berlakunya adalah bersifat sementara yang terungkap dalam ketentuan bahwa enam bulan setelah perang berakhir Presiden akan melaksanakan UUD itu, dan bahwa enam bulan setelah pembentukannya MPR akan memulai menyusun sebuah UUD yang baru. UUD ini memuat sejumlah Peraturan Peralihan sebagai akibat gentingnya situasi menjadi basi perkembangan negara selanjutnya. Peraturan ini menetapkan untuk pertama kali Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh PPKI, dan karena pembentukan DPR dan MPR ditunda wewenang kedua badan ini akan dijalankan oleh Presiden dengan nasehat dari KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Akan tetapi sekelompok tokoh intelektual berpendapat bahwa akan lebih demokratis jika KNIP diberi wewenang sebagai semacam badan legislatif dengan kekuasaan legislatif bersama Presiden.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat ( Konstitusi RIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950.

Hasil perundingan dengan Belanda dalam Konfrensi Meja Bundar, membuat pihak Indonesia terpaksa menerima bentuk Negara Indonesia Serikat, dengan berdasarkan Konstitusi RIS yang dibuat kedua belah pihak. Dengan Konstitusi RIS Indonesia menerima bentuk negara federasi dan terpaksa harus menerima kenyataan bahwa statusnya sebagai negara secara *de facto* berdasarkan perjanjian Linggar Jati menjadi sekedari menjadi satu negara bagian dari suatu

---

<sup>238</sup> Disarikan dari Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm 94-196.



federasi saja.

3. Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950- 5 Juli 1959.

Pada bulan April 1950, 13 negara bagian menyatakan bergabung dengan negara Republik Indonesia untuk membentuk negara kesatuan, akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1950 Pemerintah RIS dan RI sepakat untuk membentuk negara kesatuan, dan UUD yang digunakan adalah UUD Sementara 1950. Pasal 134 menyatakan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah secepat-cepatnya menetapkan UUD RI yang akan menggantikan UUD sementara ini. Konstituante yang dibentuk melalui Pemilihan Umum pada bulan Desember 1955 ternyata tidak mampu menyusun UUD yang baru, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit yang isinya menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD RI.

4. Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku mulai 5 Juli 1959 – Oktober 1999

Dengan demokrasi yang dipimpin yang dicanangkannya, Presiden Soekarno menjadikan lembaga tinggi dan tertinggi negara berada di bawah kekuasaannya. Pertentangan yang paling mencolok terhadap UUD 1945 adalah adanya produk hukum yang mengangkat sebagai presiden seumur hidup. Setelah Soekarno jatuh digantikan oleh Soeharto yang didengung-dengungkan adalah melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Namun dalam praktek kenegaraan ataupun peraturan perundang-undangan banyak yang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Sampai pada akhirnya Presiden Soeharto dipaksa mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1988, dan dimulai babak baru dalam sejarah konstitusi di Indonesia yang semula disakralkan dan tidak akan merubah, menjadi sesuatu yang harus diubah.

Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berlaku tahun 1999 sampai sekarang. Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM.

Selain itu di dalamnya terdapat Pasal-pasal yang menimbulkan multi tafsir dan membuka peluang bagi penyelenggara negara yang otoriter, sentralistik dan Korupsi, Kolusi dan nepotisme yang mengakibatkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang.

Dalam perkembangannya tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia yang kemudian diwujudkan secara komprehensif, bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan. Perubahan pertama kali dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 1999, dilanjutkan dengan perubahan kedua tahun 2000, ketiga tahun 2001 dan keempat tahun 2002.

Dasar pemikiran yang melatar belakangi dilakukannya perubahan antara lain sebagai berikut:<sup>239</sup>

1. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi pada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak mempunyai hubungan dengan rakyat;
2. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*) yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden, dilengkapi dengan hak-hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif, dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang. Dua cabang kekuasaan yang mestinya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga yang berbeda tetapi nyatanya di tangan presiden yang menyebabkan tidak bekerjanya saling mengawasi dan mengimbangi yang mendorong timbulnya kekuasaan yang otoriter.
3. UUD yang mengandung Pasal-pasal yang luwes sehingga dapat menimbulkan

---

<sup>239</sup> Lihat, Panduan Pemasarakatan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat MPR RI, 2007, Jakarta, hlm. 6.

lebih dari satu penafsiran (multi tafsir);

4. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengatur hal-hal yang penting dengan undang-undang;
5. Rumusan UUD 1945 tentang penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis.

Tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, dan memperkuat negara kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila,
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokratis,
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM,
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern,
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan negara sejahtera.
6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum,
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Di tengah proses perubahan terjadi kesepakatan untuk dasar terdiri dari :

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945,
2. Tetap mempertahankan negara kesatuan RI,

3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial,
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-pasal,
5. Melakukan perubahan dengan cara *addendum* .

Perubahan UUD 1945 dilakukan dalam sidang MPR yakni:

1. Perubahan pertama UUD 1945, hasil Sidang Umum MPR tahun 1999 tanggal 21 Oktober 1999,
2. Perubahan kedua , hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000, tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000,
3. Perubahan ketiga, hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2001, tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001,
4. Perubahan keempat, hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2002, tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002.

Hasil perubahan adalah UUD 1945 diberi nama resmi dalam Aturan Tambahan Pasal II yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal, sebelum perubahan terdiri atas 16 Bab, 37 Pasal, 49 Ayat, 4 Pasal aturan Peralihan serta 2 aturan Tambahan, setelah perubahan terdiri atas 21 Bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan, serta 2 Pasal Aturan Tambahan.

## BAB VII

# DEMOKRASI



### A. Pengertian Demokrasi

Demokrasi sebagai tatanan ketertiban, tata aturan dalam kehidupan bernegara masih banyak dipahami oleh sebagian masyarakat sebagai suatu kebebasan untuk melakukan tindakan apapun. Dengan kata lain demokrasi kadang dimaknai dengan tindakan-tindakan yang esensinya berlawanan dengan demokrasi itu sendiri.

Secara garis besar demokrasi adalah sebagai sistem sosial politik modern yang paling baik dari sekian banyak sistem maupun ideologi yang ada dewasa ini. Mahfud MD mengatakan ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem kemasyarakatan dan bernegara karena : *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi

tertinggi.<sup>240</sup> Oleh karena itu diperlukan pengertian dan pemahaman yang benar pada masyarakat mengenai demokrasi.

Teori mengenai demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai negara dan hukum di Yunani Kuno pada abad ke 4 SM. Pada waktu itu dalam pelaksanaan di lapangan demokrasi hanya berlaku bagi warga negara resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sementara itu sebagian besar terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak dapat memiliki hak demokrasi.<sup>241</sup>

Demokrasi untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Herodotus dan kemudian dikembangkan oleh masyarakat Yunani Kuno. Kota yang sering diidentikkan dengan lahirnya demokrasi modern adalah Athena (Yunani) sebagai kota yang menjadi cikal bakal lahirnya *democracy*. Dalam masyarakat Atena dikenal dengan dua istilah demokrasi langsung dan demokrasi klasik.<sup>242</sup> Demokrasi langsung adalah rakyat ikut ambil bagian secara langsung dalam pemerintahan itu sendiri melalui perkumpulan majlis (*assembly*) atau *Ecelesia*. Demokrasi langsung sebagai wujud langsung hak-hak setiap rakyat atau individu untuk masuk ke dalam majlis tanpa melalui proses pemilihan seperti yang lazim dalam masyarakat modern. Mereka menyampaikan pemikiran dan pendapatnya dalam majlis tersebut, karena lembaga itu diadakan untuk kepentingan bersama dan menjadi hak rakyat.

Sedangkan demokrasi klasik tidak mengenal kebebasan dalam pengertian modern. Setiap individu tunduk dan taat kepada negara. Sebagai contoh tidak ada jaminan dalam menjalankan kebebasan beribadah bagi individu, tetapi mereka tunduk dan taat kepada negara, walaupun Negara merampas hak-hak asasinya dan memasung hak-hak kebebasan individu. Keikutsertaan rakyat dalam kekuasaan belum sampai pada tingkat dimana memiliki kewenangan untuk

---

<sup>240</sup> A Ubaidillah dan Abdul Rozak, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, op.cit.*, hlm 130.

<sup>241</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 54.

<sup>242</sup> Syarifudin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani, Dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008, hlm.624.

membuat undang-undang yang memungkinkan setiap individu mendapat kebebasan. Artinya pemerintah dalam demokrasi klasik hanya mendasarkan pada persamaan di depan hukum Negara, dan belum sampai pada pertimbangan-pertimbangan rasional, misalnya bagaimana mewujudkan kebebasan individu dalam menjalankan keyakinan agamanya dan bentuk keadilan serta kaidah moral yang mesti diatur bersama oleh rakyat dalam negara.

Model praktik demokrasi yang dilakukan oleh rakyat Athena masih bersifat sederhana dan belum menggunakan instrumen-instrumen politik, ekonomi, hukum, sosial, dan budaya serta keamanan yang canggih. Semua rakyat berhak terlibat dalam perdebatan majlis-majlis yang menurut mereka merupakan wadah bagi pembicaraan urusan bersama masyarakat. Mereka juga mengatakan bahwa mereka bergiliran dalam melaksanakan tugas pemerintahan rakyat Athena, dalam dewan yang mempersiapkan acara Majelis, dalam badan juri warga Negara, dan dalam badan-badan penegak hukum yang hampir tidak terhitung jumlahnya.

Bagi rakyat Athena demokrasi tidak hanya membuat keputusan-keputusan dan undang-undang yang penting di dalam majlis, demokrasi juga bertugas dalam jabatan negara. Pelaksanaan demokrasi dalam masyarakat Athena cukup sederhana dengan pelibatan seluruh warga dalam berbagai badan yang dibentuk untuk mengurus kepentingan-kepentingan bersama diantara warga negara.

Masyarakat Athena sedapat mungkin menghilangkan heterogenitas, sebab heterogenitas akan membuka perbedaan di antara rakyat, masyarakat Athena adalah masyarakat yang homogen. Apa yang dilakukan oleh masyarakat Athena itu yang sekarang kita kenal dengan demokrasi langsung, artinya rakyat terlibat langsung dalam proses politik tanpa mereka wakikan kepada orang lain. Dalam kenyataannya sistem demokrasi langsung ini belum pernah dapat dilaksanakan secara konsekuen dalam sejarah ketatanegaraan, sekalipun pada zaman Yunani kuno. Pada zaman Yunani kuno kenyataannya yang berhak ikut memikirkan jalannya pemerintahan, lebih-lebih yang ikut memerintah hanyalah orang-orang tertentu saja, yaitu orang-orang yang merdeka. Budak-budak belian, orang-orang yang tidak mampu membayar pajak, orang-orang perempuan itu tidak mampu-

nyai hak sama sekali.<sup>243</sup>

Sistem demokrasi baru yang memberikan kemungkinan untuk dapat dilaksanakan dalam negara-negara yang besar serta berkembang kearah peradaban modern, karena dalam sistem demokrasi ini tidak semua orang diikutsertakan langsung dalam pemerintahan, melainkan mereka itu memilih wakil-wakil mereka di antara mereka sendiri, yang kemudian duduk dalam badan-badan perwakilan. Inilah sebabnya sistem demokrasi ini disebut demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di sinilah demokrasi diartikan yang sebenarnya, dalam arti bahwa penguasa itu dipilih oleh rakyat.

Dalam banyak hal sistem demokrasi perwakilan ini individu mendapatkan kebebasan seluas-luasnya dalam lapangan pemerintah, dalam arti dapat ikut menentukan jalannya pemerintahan secara bebas. Dalam demokrasi perwakilan rakyat memiliki otoritas untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan, karena tidak mungkin seluruh masyarakat akan terlibat dalam pemerintahan. Itulah sebabnya pemerintah yang terpilih sedapat mungkin menyerap aspirasi mayoritas dalam masyarakat. Dengan mengakomodasi aspirasi mayoritas itu, berarti Negara menjalankan prinsip-prinsip demokrasi.

Secara etimologis demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno *Demos* yang berarti rakyat, dan *Cratos* yang berarti kekuasaan / pemerintah, yang diterjemahkan suatu keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat. Pengertian demokrasi secara istilah atau terminologi banyak diungkapkan oleh para ahli. Menurut Joseph Shcumpeter demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik, warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara, pada pemilihan berikutnya warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya.<sup>244</sup>

Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana

---

<sup>243</sup> Soehino, *op.cit.* hlm. 208.

<sup>244</sup> . Paul Treaner, *Kebohongan Demokrasi* (Saduran Tadjudin Noer Effendi), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 14.



keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh rakyat dewasa.<sup>245</sup> Philippe Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.<sup>246</sup>

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi yang penting bagi rakyat, rakyat selalu diletakan pada posisi yang penting dalam demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberi ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>247</sup> Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan di tangan rakyat.<sup>248</sup>

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to democratic theory* memberi pengertian demokrasi adalah: Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik. (*A Democratic political system is one in which public policies*

---

<sup>245</sup> A. Ubaedillah, *op.cit.* hlm .131

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta, Rajawali, 1983 hlm. 207.

<sup>248</sup> Amir Machmaud, *Demokrasi, Undang-undang, Peran Rakyat*, Jakarta, Prisma No 8, 1983, LP3S, hlm. 17.

*are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).*<sup>249</sup>

## B. Nilai-nilai Demokrasi

Henry B Mayo telah mencoba untuk memerinci nilai-nilai demokratis dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti setiap Negara akan sama, tetapi tergantung pada perkembangan serta budaya masing-masing. Beberapa nilai antara lain:<sup>250</sup>

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalised peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk memperoleh kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mencapai kompromi maka akan bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengandung kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*Peaceful change in changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya kemajuan teknologi, perubahan-perubahan pada pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*Orderly succession of order*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan secara minimum/ *minimum of coercion*
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam

---

<sup>249</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction To Democratic Theory*, New York, Oxford University Press, 1960 hlm. 70.

<sup>250</sup> *Ibid.* hal. 218.

masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat;

6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi pada umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

1. Pemerintah yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai mengadakan hubungan kontinyu dengan masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Menjalankan demokrasi secara sungguh-sungguh menurut Robert Dahl akan memberikan implikasi-implikasi di antaranya: menghindari tirani, hak-hak asasi, kebebasan umum, menentukan nasib sendiri, otonomi moral, perkembangan manusia, menjaga kepentingan pribadi utama, persamaan politik, mencari perdamaian, dan kemakmuran.<sup>251</sup> Selanjutnya menurut Dahl<sup>252</sup> demokrasi merupakan cara yang terbaik untuk memerintah negara bila dibandingkan dengan cara-cara lain. Hal tersebut didasarkan pada beberapa alasan; *pertama*, demokrasi menolong tumbangannya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik. Sepanjang sejarah kehidupan umat manusia pernah dicatat para pemimpin yang gila kebesaran, kelainan jiwa, kepentingan pribadi idiologi, nasionalisme, keyakinan agama, perasaan keunggulan batin, atau hanya emosi telah mengeksploitasi kemampuan negara yang luar biasa melalui pemaksaan dan kekerasan itu untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi mereka.

---

<sup>251</sup> Robert Dahl, Dalam Syarifudin Jurdi, *op.cit.* Hal. 632

<sup>252</sup> *Ibid.*

*Kedua*, Negara menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak-hak azasi yang tidak diberikan, dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokrasi;

*Ketiga*, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya;

*Keempat*, demokrasi membantu untuk melindungi kepentingan pokok mereka, karena hampir semua orang akan memerlukan kelangsungan hidup, makanan, tempat bernaung, rasa aman, keluarga, pekerjaan yang memuaskan, juga menjamin kebebasan kepada setiap orang untuk membuat berbagai organisasi;

*Kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk memberikan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri. Dalam sebuah Negara yang demokratis seseorang dipastikan akan memperoleh kesempatan untuk mengemukakan pendapat, berdiskusi, memberi pertimbangan dan berkompromi dalam keadaan yang terbaik dapat menunjukkan hukum yang akan memuaskan semua orang;

*Keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral;

*Ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total;

*Kedelapan*, pemerintah yang demokrasi yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik;

*Kesembilan*, Negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak berperang satu sama lain.

*Kesepuluh*, Negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur.

Amin Rais dalam hal demokrasi mengemukakan bahwa sedikitnya terdapat tiga alasan mengapa banyak negara setelah Perang Dunia ke II menilai bahwa

demokrasi sebagai sistem politik yang tepat yakni.<sup>253</sup>

1. Demokrasi merupakan bentuk vital dan terbaik bagi suatu pemerintah yang mungkin diciptakan yang merupakan doktrin luhur pemberi manfaat bagi kebanyakan Negara.
2. Demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap punya akar sejarah panjang, sehingga ia tahan banting dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil;
3. Demokrasi dipandang sebagai suatu sistem paling alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat di negara manapun akan memilih demokrasi apabila mereka diberi kebebasan untuk melakukan pilihan.

Perbedaan pengertian tentang demokrasi oleh para ahli sebetulnya ada titik temunya dalam pendapatnya tentang demokrasi yakni bahwa sebagai landasan hidup bermasyarakat dan bernegara demokrasi meletakkan rakyat sebagai komponen yang terpenting dalam proses dan praktek-praktek demokrasi. Rakyatlah yang mempunyai kedaulatan sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh negara harus melibatkan dan memihak kepada rakyat pemilik kekuasaan yang sesungguhnya. Dengan demikian negara yang menganut demokrasi adalah negara yang melaksanakan kemauan rakyat. Sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran rakyat dalam proses sosial politik. Dengan kata lain sebagai pemerintahan di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal, pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Demokrasi tidak terlepas juga dari kelemahannya, pemerintahan demokrasi kadang juga berlaku tidak adil kepada rakyat yang berada di luar tapal batas negaranya. Orang-orang yang bertempat tinggal di negaranya, orang-orang asing, pendatang baru, bahkan pemerintah demokrasi menurut Dahl tidak kurang jeleknya dari pemerintahan yang kurang demokratis dalam memperlakukan warga negara asing yang tinggal dalam negeri mereka, bahkan melupakan prinsip moral yang mendasar berkaitan dengan persamaan politik diantara warga negara yang disebut demokratis. Walaupun demikian menurut Dahl sistem demokrasi

---

<sup>253</sup> Dahlan Thaib , *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, Dan Konstitusi*, Yogyakarta, Liberty, 2000 hal .55

masih terdapat keuntungan yang memungkinkan suatu negara memilih suatu konsep demokrasi sebagai sistem politiknya.

Efektifitas partisipasi masyarakat dalam suatu negara demokrasi akan diukur dengan luas wilayah jangkauan negara, semakin kecil unit demokrasi, semakin besar kemungkinan untuk partisipasi warga negara, dan semakin sedikit kebutuhan warga negara untuk menyerahkan keputusan-keputusan pemerintah kepada wakilnya, semakin besar unit tersebut semakin besar kapasitasnya untuk menghadapi permasalahan-permasalahan yang penting bagi warga negaranya, dan semakin besar pula kebutuhan warga negara untuk menyerahkan keputusan-keputusan kepada wakilnya.<sup>254</sup> Tingkat efektifitas partisipasi langsung warga negara dalam berbagai proses politik adalah sangat tergantung dari luasnya jangkauan wilayah negara. Kalau wilayahnya sempit maka partisipasi warga dalam pengambilan keputusan politik besar, dan apabila wilayah negaranya luas, maka keterlibatan warga akan terbatas.

### C. Sejarah Perkembangan Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno, dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.<sup>255</sup> Konsep demokrasi lahir dari tradisi pemikiran Yunani Kuno tentang hubungan negara dan hukum, yang dipraktikkan pada masa itu berbentuk demokrasi langsung (*Direct Democracy*), yaitu hak rakyat untuk untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negaranya yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Demokrasi langsung dapat berjalan secara efektif karena Negara Yunani Kuno merupakan negara kota merupakan sebuah kawasan politik yang kecil, dengan jumlah penduduknya sekitar 300.000 orang. Yang unik dari demokrasi

---

<sup>254</sup> Syarifudin Jurdi, *op.cit.* hlm. 639.

<sup>255</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.* hlm 108.

Yunani Kuno ternyata hanya kalangan tertentu saja (warga resmi ) yang merupakan bagian kecil saja dari penduduk yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi. Sementara warga dengan berstatus budak, pedagang asing, dan orang perempuan dan anak-anak tidak menikmati demokrasi. Dalam masyarakat modern dengan semakin banyaknya jumlah warga negaranya dan semakin kompleks persolan kehidupan manusia, maka praktek demokrasi langsung sulit untuk diwujudkan, maka munculah demokrasi perwakilan.

Pemikiran demokrasi Yunani kuno dapat dikatakan hilang di dunia barat pada masa Abad Pertengahan waktu bangsa Romawi yang sedikit banyak masih mengenal kebudayaan Yunani dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat. Masyarakat pada masa Abad Pertengahan bercirikan sistem feodal dimana kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu dengan yang lainnya.

Dilihat dari sudut perkembangannya demokrasi abad pertengahan menghasilkan dokumen yang penting yakni *Magna Charta* tahun 1215. Piagam ini merupakan piagam resmi kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon dari Inggris, dimana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini yakni; *pertama* adanya pembatasan kekuasaan raja, dan *kedua*; perlindungan hak asasi manusia.

Sebelum abad pertengahan berakhir di Eropa Barat ditandai dengan munculnya Negara-negara nasional (*National state*) dalam bentuk modern memunculkan kembali pemikiran demokrasi, yang diawali dengan adanya perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya, yaitu adanya gerakan *renaissance* (pencerahan) dan reformasi.

Renaissance adalah pemikiran yang menghidupkan kembali minat kepada

kebudayaan dan kesusasteraan Yunani Kuno yang pada abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan dogma-dogma keagamaan diarahkan ke soal-soal keduniawian dan mengakibatkan pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pemikiran ini adalah munculnya gagasan mengenai perlunya kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan kedunaiwaan.

Pemikiran renaissance dan reformasi mempersiapkan bangsa Eropa Barat masuk pada masa *Aufklarung* (abad pemikiran) beserta rasionalismenya, suatu aliran pemikiran yang memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran pada akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berfikir ini membuka jalan untuk meluaskan gagasan di bidang politik, dan timbulah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja.

Perlawanan terhadap raja-raja yang absolut didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal dengan *social kontrak* atau kontrak sosial. Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari hukum alam yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja, bangsawan atau rakyat biasa.

Unsur universalitas hukum alam akhirnya mempengaruhi kehidupan politik di Eropa. Politik tidak lagi ditandai kepatuhan absolut dari rakyat kepada raja, tetapi didasarkan pada kontrak sosial yang mengikat kedua belah pihak. Pada hakekatnya teori kontrak sosial adalah merupakan usaha untuk melawan dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat.

Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Lokce dari Inggris (1632-1704) dan Montesqieu dari Perancis (1689-1755). Menurut John Lokce hak-hak politik mencakup hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk



mempunyai milik. Montesqieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu yang kemudian terkenal dengan istilah *trias politika*.<sup>256</sup>

Sebagai akibat pergolakan tersebut maka pada akhir abad ke 19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya pada asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, serta hak pilih untuk semua warga negaranya. Gagasan dari kedua filsuf itulah pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran demokrasi konstitusi di Eropa Barat. Konstitusi demokrasi yang mengakibatkan lahirnya Negara hukum Kesejahteraan (*Welfare State*), yakni konsep Negara hukum yang pada prinsipnya aturan hukum yang dibentuk oleh Negara harus dapat menjadi alat untuk kemajuan dan peningkatan kesejahteraan rakyatnya.

#### D. Prinsip Demokrasi

Demokrasi apabila dipahami sebagai suatu proses penyelenggaraan pemerintahan negara yang melibatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan, maka dalam mekanismenya harus memenuhi prinsip-prinsip dasar dari demokrasi yang dalam pandangan Robert Dahl prinsip yang harus ada dalam sisi demokrasi yaitu: Kontrol atas keputusan pemerintah, pemilihan umum yang jujur, hak memilih dan dipilih, kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman, kebebasan mengakses informasi, dan kebebasan berserikat.<sup>257</sup>

Demokrasi sebagai sebuah konsep dalam penerapannya memiliki parameter sebagai ukuran apakah suatu warga negara atau pemerintah dapat dikatakan demokratis atau sebaliknya. Sedikitnya ada tiga aspek dapat dijadikan landasan untuk mengukur sejauh mana demokrasi itu berjalan di suatu negara. Ketiga aspek tersebut adalah :<sup>258</sup>

1. Pemilihan umum sebagai proses pembentukan pemerintah. Hingga saat ini

---

<sup>256</sup> *Ibid.* hal 111.

<sup>257</sup> Robert Dahl, dalam A. Ubaidillah dan Rozak, *op.cit.* hlm. 148.

<sup>258</sup> *Ibid.*

pemilihan umum diyakini oleh banyak kalangan dunia sebagai salah satu instrumen penting dalam proses pergantian pemerintahan.

2. Susunan kekuasaan negara, yakni kekuasaan negara dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan atau wilayah.
3. Kontrol rakyat, yaitu suatu relasi kekuasaan yang berjalan secara simetris, memiliki sambungan yang jelas, dan adanya mekanisme yang memungkinkan adanya kontrol dan keseimbangan (*check and balance*) terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif serta yudikatif.

Parameter demokrasi juga dapat diketahui melalui adanya unsur atau suasana sebagai berikut.<sup>259</sup> a) Hak dan kewajiban politik dapat dinikmati dan dilaksanakan oleh warga negara berdasarkan prinsip-prinsip dasar HAM yang menjamin adanya kebebasan, kemerdekaan dan rasa merdeka; b) Penegakan hukum yang berasaskan pada prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*), kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) dan jaminan terhadap HAM; c) Kesamaan hak dan kewajiban anggota masyarakat; d) Kebebasan pers dan pers yang bertanggung jawab; e) pengakuan terhadap hak minoritas; f) pembuatan kebijakan negara yang berdasarkan pada asas pelayanan, pemberdayaan, dan pencerdasan; g) sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif; h) keseimbangan dan keharmonisan; i) tentara yang profesional sebagai kekuatan pertahanan; dan j) lembaga peradilan yang independen.

Sedangkan menurut Amin Rais kriteria lain sebagai parameter demokrasi pada suatu negara adalah mensyaratkan adanya: a) supremasi dalam pembuatan keputusan; b) distribusi pendapatan secara adil; c) kesempatan memperoleh pendidikan; d) ketersediaan dan keterbukaan informasi; e) mengindahkan fetsun politik; f) kebebasan individu; g) semangat kerjasama; dan h) hak untuk protes.

Sejalan dengan hal tersebut Sri Sumantri mengatakan negara dikatakan demokrasi bila : a) Hukum ditetapkan dengan persetujuan wakil rakyat yang dipilih secara bebas; b) hasil pemilihan umum dapat mengakibatkan pergantian

---

<sup>259</sup> *Ibid*

orang-orang pemegang pemerintahan; c) pemerintahan harus terbuka; d) kepentingan minoritas harus dipertimbangkan.

Menurut Franz Magnis Suseno, kriteria negara demokrasi adalah :a) negara terikat pada hukum; b) kontrol efektif terhadap pemerintah kepada rakyat; c) pemilihan umum yang bebas; d) prinsip mayoritas; e) adanya jaminan terhadap hak-hak demokrasi.

W Ross Yates mengajukan enam prinsip demokrasi yakni: a) toleransi terhadap orang lain; b) perasaan *fairplay*; c) optimisme terhadap kakekat manusia; d) persamaan kesempatan; e) orang yang terdidik; dan f) jaminan hidup, kebebasan dan hak milik.<sup>260</sup>

Dari berbagai pandangan tersebut studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan atau ide tentang demokrasi yang terletak pada alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut nama lain demokrasi normatif dan empirik ini yakni demokrasi sebagai *essensi* dan demokrasi sebagai *performance*, yang dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*Das Sein*”.<sup>261</sup>

Agar pelaksanaan demokrasi secara empirik dapat berjalan sebagaimana yang diinginkan secara normatif, maka dalam negara demokrasi menurut Inu Kencana Syafei harus mencerminkan :<sup>262</sup>

1. Adanya pembagian kekuasaan;
2. Adnya Pemilihan Umum Yang bebas;
3. Adanya manajemen yang terbuka;
4. Adanya kebebasan individu;

---

<sup>260</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm 21

<sup>261</sup> Affan Gaffar, *Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR*, Dikutip Dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Jurusan HTN, UII, 1992, hlm 6

<sup>262</sup> Inu Kencana Syafei, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, 1992, Jakarta, 1992, hlm 86-89.

5. Adanya peradilan yang bebas
6. Adanya pengakuan hak minoritas;
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum;
8. Adanya pers yang bebas;
9. Adanya beberapa partai politik;
10. Adanya konsensus;
11. Adanya persetujuan rakyat;
12. Adanya pemerintah yang konstitusional;
13. Adanya ketentuan pendemokrasian;
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara;
15. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
16. Adanya pemerintah mayoritas;
17. Adanya persaingan keahlian;
18. Adanya mekanisme pergantian;
19. Adanya kebebasan kebijaksanaan negara;
20. Adanya pemerintahan yang mengutamakan musyawarah.

#### E. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Sejak berdirinya Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari sesudahnya disahkan UUD 1945 telah mengatur negara Indonesia sebagai negara demokrasi. Walaupun secara eksplisit dalam UUD tersebut tidak kita jumpai, namun maknanya terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Ketentuan pasal tersebut itulah yang kemudian hari menjadi permasalahan sebab dalam konteks pelaksanaan sangat tergantung pada penyelenggara negara. Hal ini yang mengakibatkan pelaksanaan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu pada masa persidangan MPR tahun 1999 sampai dengan 2003 ketentuan Pasal tersebut mengalami perubahan.

Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi di Indonesia dapat di bagi

dalam empat masa:<sup>263</sup>

1. Masa Republik Indonesia I (tahun 1945-1959). Yaitu masa demokrasi konstitusional yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai, dan karena itu disebut dengan demokrasi parlementer;
2. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), Yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat;
3. Masa Republik Indonesia III (1966-1998), masa demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil;
4. Masa Republik Indonesia IV (1998-Sekarang), yaitu masa reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa orde baru.

#### 1. Pelaksanaan Demokrasi pada Periode Tahun 1945-1959

Pelaksanaan demokrasi pada periode ini dikenal dengan sebutan sistem parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan, yang kemudian diperkuat dengan Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950. Namun demikian demokrasi yang demikian dianggap kurang cocok untuk Indonesia.

Berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari presiden hanya sebagai kepala negara dan menteri-menteri sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dipimpin oleh perdana menteri. Karena fragmentasi partai-partai politik, setiap kabinet berdasarkan koalisi pada satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil, koalisi ternyata tidak mantap dan partai-partai dalam koalisi tidak segan-segan menarik dukungannya sewaktu-waktu sehingga kabinet sering jatuh karena keretakan dalam koalisi. Dengan demikian timbul kesan bahwa partai-partai dalam koalisi kurang dewasa dalam menghadapi tanggung jawab mengenai permasalahan pemerintahan. Di lain pihak partai-partai dalam barisan oposisi tidak mampu berperan sebagai oposisi yang konstruktif yang dapat menyusun program-program alternatif.

---

<sup>263</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm, 127-128.

Umumnya kabinet pada masa itu sebelum tahun 1955 hanya bertahan selama delapan bulan. Hal ini mengakibatkan tidak stabilnya politik nasional yang sedang dibangun. Persaingan tidak sehat antara partai politik dan adanya pemberontakan daerah terhadap pemerintahan pusat mengancam kehidupan bernegara di Indonesia pada saat itu.

Faktor-faktor diatas ditambah lagi adanya anggota-anggota partai politik yang tergabung dalam anggota Konstituante tidak mencapai kata sepakat dalam menentukan manganai dasar negara untuk undang-undang dasar yang baru, maka mendorong Presiden Soekarno pada saat itu mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menentukan pembubaran Konstituante, tidak berlakunya UUD Sementara tahun 1950, dan berlaku kembali UUD 1945. Dengan demikian masa demokrasi parlementer di Indonesia telah berakhir.

## 2 . Pelaksanaan Demokrasi Pada Periode Tahun 1959-1965

Pada masa periode ini sering disebut dengan demokrasi terpimpin. Ciri demokrasi ini adalah dominasi politik presiden dan pengaruh adanya perkembangan komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dianggap sebagai jalan keluar dari kebuntuan politik melalui kepemimpinan yang kuat. Hal ini dapat terlihat sekalipun menurut UUD 1945 masa jabatan presiden adalah lima tahun, namun berdasarkan Ketetapan MPR No III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup, artinya ketetapan ini dapat membatalkan apa yang telah diatur dalam UUD.

Selain itu banyak sekali tindakan yang menyimpang dari ketentuan UUD 1945 seperti misalnya pada tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1955. Padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR. Disamping itu ada beberapa ketentuan lain yang memberi kewenangan kepada Presiden sebagai pemegang kewenangan eksekutif untuk campur tangan di bidang lain. Misalnya Presiden diberi kewenangan untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan UU No 19 tahun 1964, dan di bidang legislatif

berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 1960 dalam hal anggota DPR tidak mencapai mufakat.

Selain itu juga terjadi penyelewengan di bidang hukum. Misalnya dengan berdasarkan Dekrit Presiden sebagai sumber hukum telah dibentuk banyak badan ekstra konstitusional seperti Fron Nasional yang digunakan PKI sebagai wadah kegiatan politik, telah dimanipulasi oleh PKI untuk menjadi bagian strategi komunis internasional yang menggariskan pembentukan fron nasional sebagai persiapan kearah terbentuknya demokrasi rakyat.

Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari rel revolusi ditutup, tidak dibenarkan dan dibreidel. Sedangkan politik mercu suar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram. G 30 S PKI telah mengakhiri periode yang sering disebut dengan Orde Lama ini, dan membuka peluang dimulai kembali kehidupan demokrasi di Indonesia sesuai dengan demokrasi Pancasila.

### 3. Pelaksanaan Demokrasi Pada Periode Tahun 1966-1989

Periode ini adalah masa pemerintahan presiden Soeharto, yang disebut dengan masa Orde Baru, sebagai reaksi terhadap pelaksanaan masa pemerintahan Orde Lama, yakni upaya untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi pada masa orde lama. Beberapa kebijakan pemerintah sebelumnya seperti Ketetapan MPRS No III/MPRS /1963 yang menetapkan jabatan presiden seumur hidup untuk Ir Soekarno telah dihapuskan dan diganti dengan pembatasan jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Dalam urusan hukum Ketetapan MPRS No XIX/MPRS/ 1966 telah menentukan peninjauan kembali seluruh produk legislatif pada masa Orde Lama. Atas dasar itu UU No 19 tahun 1964 telah diganti dengan UU No 14 tahun 1970 yang menetapkan kembali azas kebebasan badan-badan pengadilan.

Demokrasi Pancasila secara garis besar menawarkan tiga komponen demokrasi yakni: a) demokrasi dalam bidang politik pada hakekatnya adalah menegakan kembali azas-azas Negara hukum dan kepastian hukum, b)

demokrasi dalam bidang ekonomi pada hakekatnya adalah kehidupan yang layak bagi warga negara; dan c) demokrasi di bidang hukum pada hakekatnya adalah pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas yang tidak memihak. Sehingga semboyan Orde Baru terkenal dengan akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Perkembangan lebih lanjut pada masa Orde Baru menunjukkan peranan Presiden yang sangat besar. Secara lambat laun terjadi pemusatan kekuasaan di tangan Presiden karena Presiden Soeharto telah menjelma sebagai yang paling dominan dalam sistem politik di Indonesia. Tidak saja karena jabatannya sebagai presiden, tetapi karena pengaruhnya yang dominan dalam elit politik Indonesia. Keberhasilan memimpin penumpasan G 30 S PKI dan kemudian membubarkan PKI dengan menggunakan Surat Perintah tanggal 11 Maret 1966 memberi peluang kepada Soeharto untuk tampil sebagai tokoh yang paling berpengaruh di Indonesia.

Dengan dasar perlunya menjaga kestabilan politik, pembangunan nasional dan integrasi nasional telah digunakan sebagai alat pembenaran bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan politik termasuk yang bertentangan dengan prinsip demokrasi. Contohnya adalah prinsip monoloyalitas Pegawai Negeri untuk memilih Golkar dalam setiap pemilihan umum. Prinsip ini terus digunakan untuk mencegah partai politik lain keluar sebagai pemenang dalam pemilihan umum. Golkar sebagai pemenang pemilu maka kepentingan politik Soeharto yang pada saat itu sebagai Pembina Golkar juga akan selalu dimenangkan. Pemilu yang secara teratur diselenggarakan setiap lima tahun sekali yang pada prinsipnya untuk penggantian jabatan, dalam prakteknya hanya dijadikan ajang untuk melanggengkan jabatan presiden Soeharto, sampai pada akhirnya pada Pemilu yang terakhir pada tahun 1997.

Keberhasilan presiden Soeharto dalam bidang ekonomi seperti swasembada beras pada pertengahan dasawarsa tahun 1980-an ternyata tidak diikuti dengan kemampuan untuk memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun justru dianggap sebagai peluang untuk menciptakan KKN yang dilakukan oleh para anggota keluarga serta kroni para penguasa baik di pusat maupun di daerah.



Di bidang politik dominasi Soeharto telah membuat presiden menjadi penguasa mutlak karena tidak ada satu institusi yang dapat menjadi pengawas presiden dan mencegah melakukan penyelewengan kekuasaan. Menjelang akhir Orde Baru para elit politik semakin tidak peduli terhadap aspirasi rakyat dan semakin banyak membuat kebijakan-kebijakan yang hanya menguntungkan para kroni dan merugikan rakyat dan negara. Akibat dari ini semua semakin menguatnya kelompok yang menentang presiden yang dipelopori oleh para pemuda dan Mahasiswa.

Gerakan Mahasiswa yang berhasil menduduki Gedung MPR/DPR di Senayan pada Mei 1998 merupakan langkah awal kejatuhan Soeharto. Kekuatan mahasiswa yang besar yang menyebabkan sulitnya mereka diusir dari gedung tersebut dan semakin menguatnya dukungan mahasiswa dari berbagai daerah serta para pemuda. Gerakan tersebut berhasil memaksa elit politik untuk berubah sikap terhadap Presiden. Pimpinan DPR secara terbuka meminta Presiden turun, kemudian 14 Menteri kabinet pembangunan menyatakan penolakan mereka untuk bergabung dengan kabinet yang akan dibentuk oleh presiden. Melihat perkembangan politik seperti ini presiden Soeharto merasa bahwa dirinya sudah tidak mendapatkan dukungan lagi dari rakyat dan orang-orang terdekatnya, sehingga ia kemudian memutuskan untuk mundur sebagai presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998. Mundurnya Soeharto menjadi pertanda berakhirnya Orde Baru, dan dimulainya babak baru demokrasi di Indonesia yang sering disebut dengan Orde Reformasi.

#### 4. Pelaksanaan Demokrasi Periode Tahun 1998 Sampai Sekarang.

Pengalaman pemerintahan Orde Baru memberi pelajaran yang berharga bagi praktek kehidupan bernegara, bahwa penyelewengan terhadap prinsip-prinsip demokrasi dapat membawa petaka dan kehancuran serta penderitaan rakyat. Oleh karena itu bangsa Indonesia pada masa reformasi bertekad untuk melaksanakan proses pendemokrasian sistem politik sehingga kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan.

Presiden Habibie yang dilantik sebagai pengganti presiden Soeharto dapat

dianggap sebagai presiden yang akan memulai langkah-langkah demokratisasi, dengan langkah awalnya melakukan pemilu secara demokratis, dengan membentuk seperangkat aturan perundang-undangan yang dapat mendukung terwujudnya pemilu yang demokratis seperti UU Partai Politik, UU Pemilu, UU Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR Dan DPRD, yang disahkan pada tahun 1999. Dengan demikian pemilu pada tahun 1999 dianggap pemilu yang paling demokratis. Pada masa Habibie juga terjadi penghapusan Dwi Fungsi ABRI sehingga fungsi sosial politik ABRI dihapuskan, sehingga fungsi pertahanan menjadi satu-satunya fungsi.

Dalam rangka kehidupan demokrasi telah diadakan perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 dalam empat tahap selama tahun 1999-2002, beberapa perubahan yang penting terhadap UUD 1945 adalah perubahan terhadap Pasal-pasal yang dianggap sebagai penyebab terjadinya kekuasaan yang otoriter yakni antara lain : adanya pembatasan jabatan presiden yang hanya dua kali masa jabatan, memperkuat kedudukan DPR dengan semua anggota DPR dipilih melalui Pemilu, memperkuat fungsi pengawasan DPR kepada presiden, jaminan hak asasi manusia semakin kuat, juga memilih presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat yang diawali pada tahun 2004.

Langkah selanjutnya adalah diadakannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dengan berdasarkan UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat. Pelaksanaan Pemilu pada tahun 2004 merupakan tonggak sejarah politik Indonesia, karena terpilihnya presiden dan wakil presiden dengan didahului dengan pemilihan DPR dan DPRD telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga-lembaga politik di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintahan yang demokratis karena adanya penerapan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan nyata. Namun pada akhirnya bagaimana pelaksanaan selanjutnya tergantung pada proses implementasinya, karena demokrasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah akan terwujud secara tuntas.

Orde reformasi baru menginjak tahap permulaan yang sangat dini, sehingga yang dihadapi sekarang adalah realisasi agenda-agenda reformasi itu sejak saat ini dan seterusnya. Modal dasar untuk realisasi agenda reformasi dapat dikatakan sudah ada di tangan, khususnya dalam bentuk kebebasan-kebebasan asasi seperti menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat. Karena kebebasan-kebebasan asasi adalah landasan penting demokrasi, maka diperlukan komitmen yang lebih mendalam kepada nilai-nilai tersebut.

Oleh sebab itu menurut Nurcholis Madjid pemimpin Negara Indonesia kedepan harus memiliki kriteria:<sup>264</sup>

1. Pemimpin masa reformasi harus memiliki otentisitas, terutama dari segi moral, karena pemberantasan KKN mutlak mensyaratkannya;
2. Pemimpin itu harus berpandangan hidup pribadi dan sosial yang demokratis, serta mengerti dan mendukung antara lain : a) prinsip partisipasi umum dan terbuka, b) prinsip musyawarah, c) prinsip toleransi dan pluralisme, d) prinsip supremasi hukum, e) prinsip egaliter yang meliputi seluruh lapisan masyarakat, f) memiliki kesadaran dimensi waktu pembangunan ,
3. Pemimpin memiliki wawasan modern *nation state* itu juga harus menyadari pentingnya penumbuhan dan pengembangan segi-segi konstitusional negara kita.

#### F. Demokrasi Dalam Pandangan Islam

Bersandar pada prinsip Islam, di kalangan umat Islam telah melakukan elaborasi terhadap konsep-konsep barat tersebut untuk mendasari argumen-argumen mereka tentang model-model pemerintahan yang demokratis. Konsep-konsep tersebut selanjutnya dielaborasi oleh pemikir Islam klasik dan abad pertengahan dengan istilah-istilah politik Islam seperti *syura* (musyawarah), *ijma* (konsensus) dan *ahl al-dhimma* (hak minoritas). Pemikiran ini kemudian diaktualisasikan kembali oleh pemikir muslim modern dengan istilah demokrasi

---

<sup>264</sup> . Madjid, *Masyarakat Madani dan Investasi Demokrasi Tantangan Dan Kemungkinan*, Dalam Sudarno Shobron, *Islam Dan Masyarakat Madani*, Nurcholis Dan *Demokrasi*, 1999, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hal. 198.

yang merupakan diskursus tentang doktrin shura yang bersandar pada kebebasan memilih (*ikhtiyar*) manusia, kontrak antara penguasa dan rakyat (*bay'at*), dan konsensus masyarakat (*ijma*).

Secara garis besar wacana Islam dan demokrasi dapat dikelompokkan menjadi tiga pemikiran:<sup>265</sup>

1. Islam dan demokrasi adalah dua sistem politik yang berbeda, Islam tidak bisa disubordinatkan dengan demokrasi, Islam merupakan sistem politik yang mandiri, hubungan keduanya bersifat saling menguntungkan secara eksklusif. Islam dipandang sebagai sistem alternatif dari demokrasi. Dengan demikian Islam dan demokrasi adalah dua hal yang berbeda, karena itu demokrasi sebagai konsep barat tidak tepat dijadikan sebagai acuan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pandangan ini didukung oleh kalangan cendekiawan muslim seperti; Sayyid Qutb, Syekh Fadhallah Nuri, Al-Sya'rawi, Ali Benhadj, Syekh Muhammad Mutawali al-sha'rawi.
2. Islam berbeda dengan demokrasi apabila demokrasi didefinisikan secara prosedural seperti yang dipahami dan dipraktikkan di dunia barat. Kelompok kedua ini menyetujui adanya prinsip-prinsip demokrasi dalam Islam, tetapi mengakui adanya perbedaan antara demokrasi dengan Islam. Sebaliknya Islam merupakan sistem demokratis kalau demokrasi didefinisikan secara substantif, yakni kedaulatan di tangan rakyat, dan negara merupakan terjemahan dari kedaulatan rakyat. Demokrasi adalah sejalan dengan Islam setelah diadakan penyesuaian penafsiran terhadap demokrasi itu sendiri. Diantara tokoh kelompok ini adalah Al- Maududi, Rasyid, Abdul Fattah Morou, dan di Indonesia seperti Moh. Natsir.
3. Islam adalah sistem nilai yang membenarkan dan mendukung sistem demokrasi, karena dalam Islam di samping ada prinsip syura juga ada konsep ijtihad dan ijma (konsensus).

---

<sup>265</sup> A. Ubaedillah Dan Abdul Rozak, *op.cit.* hlm 158.

## G. Demokrasi dan Negara Hukum

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi yang tidak dapat dipisahkan. Demokrasi mengandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, sedangkan dalam negara hukum mengandung prinsip-prinsip nomokrasi, yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi itu dijalankan secara beriringan sebagaimana dua sisi dari mata uang yang dapat dibedakan tetapi tidak bisa dipisahkan. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan nama “paham negara hukum demokrasi (*democraties rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitucional democracy*.<sup>266</sup>

Disebut sebagai negara hukum yang demokrasi karena di dalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi yaitu:<sup>267</sup>

### 1. Prinsip Negara hukum

- a. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai macam tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis .
- b. Perlindungan hak asasi manusia,
- c. Keterikatan pemerintah pada hukum,
- d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, dan
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan hukum.

### 2. Prinsip-prinsip Demokrasi

- a. Perwakilan politik, kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara, dan

---

<sup>266</sup> Jimly Ashiddiqie, *Menuju Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2008, hlm.690.

<sup>267</sup> Muntoha, *Demokrasi Dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol 16, 2007, Yogyakarta, hlm.386.

dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan rakyat, yang diisi melalui pemilihan umum,

- b. Pertanggungjawaban politik, organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada dewan perwakilan,
- c. Pemencaran kewenangan, konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada suatu organ pemerintah adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda,
- d. Pengawasan dan kontrol penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol,
- e. Kejujuran dan terbuka untuk umum,
- f. Rakyat diberikan kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Menurut Jimly bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokratis haruslah didasarkan pada hukum. Dalam perspektif yang horisontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum mengandung empat prinsip pokok yakni:<sup>268</sup>

- a. Adanya jaminan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama,
- b. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas,
- c. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama,
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditata bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negaranya.

Keempat prinsip tersebut harus ditopang dengan prinsip negara hukum yakni:

- a. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia,
- b. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan

---

<sup>268</sup> Jimly Ashiddiqie, sebagaimana dikutip oleh Muntoha, *Ibid*, hlm. 393.

- saan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik vertikal maupun horisontal;
- c. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
  - d. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
  - e. Adanya mekanisme yudicial review oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
  - f. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan atas pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut, dan
  - g. Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Oleh karena itu negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara yang bertumpu pada konstitusi dan kedaulatan rakyat. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan essensi dari sistem ini, akan tetapi demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah.<sup>269</sup>

Frans Magnis Suseno mengatakan demokrasi yang bukan negara hukum bukan negara demokrasi dalam arti yang sesungguhnya, demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>270</sup>

Keterkaitan antara negara hukum dan demokrasi menurut Jimly Ashiddiqie sekarang ini menimbulkan negara hukum yang berlaku sekarang paling tidak ada dua belas prinsip yakni:<sup>271</sup>

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*), adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah disele-

---

<sup>269</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2002, UII Press, Yogyakarta, hlm.7.

<sup>270</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari sosok Demokrasi, sebuah telaah Filosofis*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 1997, hlm. 58

<sup>271</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 154-161.

saikan dengan hukum sebagai pedoman yang tertinggi, dalam perspektif supremasi hukum pada hakikatnya pemimpin tertinggi adalah bukan manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi;

- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*), dalam rangka prinsip persamaan segala sikap dan tindakan yang diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya dianggap sebagai tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative*, untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau warga tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga setara dengan masyarakat yang sudah maju;
- c. Asas legalitas (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundangan yang sah dan tertulis.
- d. Pembatasan kekuasaan, dengan cara menerapkan pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun horisontal.
- e. Organ-organ eksekutif independen, dalam rangka membatasi kekuasaan itu di zaman sekarang ini berkembang pula pengaturan lembaga pemerintahan yang bersifat independen, seperti Bank Sentral, Organisasi Kepolisian dan Kejaksaan dan lain-lain;
- f. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, peradilan yang bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan politik maupun kepentingan ekonomi. Untuk menjamin keadilan dan kebenaran tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan keputusan;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara, dalam setiap negara hukum terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara, dan dijalkannya keputusan hakim tata usaha negara oleh pejabat administrasi negara;
- h. Peradilan Tata Negara, negara hukum modern lazim mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem Ketatanegaraan, dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang



kekuasaan.

- i. Perlindungan hak asasi manusia, perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakaanya yang adil. Perlindungan hak asasi manusia perlu dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai ciri yang penting dalam negara hukum.
- j. Bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*), dianut dan dipraktekkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundangan yang ditetapkan dan ditegakan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare state*), hukum adalah sarana mencapai tujuan yang diidealkan.
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial, adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembentukan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung.

#### H. Negara Hukum Dalam Pandangan Islam

Predikat negara hukum dalam konsepsi Islam yang tepat adalah Nomokrasi Islam, artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah SWT, karena Tuhan itu abstrak dan hanya hukumNya yang nyata tertulis.<sup>272</sup> Madjid Khudduri mengutip rumusan Nomokrasi Islam dari The Oxford Dictionary sebagai berikut: nomokrasi Islam adalah suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada suatu kode hukum, suatu *rule of law* dalam masyarakat.<sup>273</sup> Nomokrasi Islam mempunyai prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>274</sup>

- a. Kekuasaan sebagai amanah;

---

<sup>272</sup> Muhammad Tahir Azhary, op .cit. hlm.87.

<sup>273</sup> *Ibid*, hlm 88.

<sup>274</sup> *Ibid*,hlm. 85.

- b. Musyawarah;
- c. Keadilan;
- d. Persamaan;
- e. Pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia;
- f. Peradilan bebas;
- g. Perdamaian;
- h. Kesejahteraan;
- i. Ketaatan rakyat.

Dalam pandangan Islam seperti yang terdapat dalam sebuah hadist yang artinya “Pemimpin suatu kaum adalah pelayan dari kaum itu.”<sup>275</sup> Pemimpin atau pemerintah sebagai pelayan dari kaumnya sangat sejalan dengan perintah Al Qur’an ketika dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, yakni pendapatan yang berasal dari zakat dibelanjakan atau dialokasikan untuk orang-orang fakir, miskin, untuk orang-orang yang berhutang, orang-orang yang sedang dalam perjalanan.<sup>276</sup>

Dalam pandangan Islam penyelenggaraan kesejahteraan tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam. Untuk itu tidak mungkin dalam negara yang ditata menurut aturan Islam, misalnya ada lokalisasi wanita tuna susila sebagai ajang melakukan perzinahan yang kemudian dipungut iuran oleh negara sebagai sumber pendapatan negara. Umat berhak atas kesejahteraan dan pemerintah berkewajiban memajukan kesejahteraan umum, bahkan harus aktif dalam semua aspek kehidupan dalam rangka memajukan kesejahteraan seluruh warganya.

Kewajiban negara terhadap warganya antara lain melalui:<sup>277</sup>

- a. Kebebasan Dari Kemiskinan

Dalam pandangan Islam kemiskinan itu sangat mendekati kepada keku-  
furan oleh sebab itu harus dihilangkan, minimal dikurangi sebagaimana sabda

---

<sup>275</sup> Hadist yang diriwayatkan oleh Abu Naim, Dalam Muhammad Faiz Almath, *1100 hadist Terpilih*, Jakarta, Gema Insani Press, 1991, hlm.163.

<sup>276</sup> Muhammad Alim, *Asas-asas Negara hukum Modern Dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam Dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta, LKiS, 2010, hlm 236.

<sup>277</sup> Disarikan dari M Alim, *Ibid* hlm. 237-280.

Nabi Muhamad SAW yang artinya "hampir saja kemiskinan berubah menjadi kekufuran." Dalam upaya mengentaskan kemiskinan sumber utamanya adalah zakat, dan dianjurkan kepada kaum muslimin yang mampu untuk bersedekah dan membelanjakan hartanya di jalan Allah termasuk menyantuni fakir miskin.

b. Kebebasan Memilih Pekerjaan Yang halal

Bekerja adalah salah satu anjuran dalam Islam ialah perbuatan atau pekerjaan yang baik atau dalam istilah Al Qur'an disebut dengan amal shaleh, sebagaimana yang diperintahkan dalam QS At-Taubah ayat 105 , yang artinya "Dan katakanlah, bekerjalah kamu, maka Allah dan RasulNya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu'.

c. Hak Kepemilikan

Kesucian harta benda milik pribadi ditegaskan oleh Rasulullah SAW pada saat Khutbah haji perpisahan, sebelum Beliau wafat antara lain ...Bahwasanya darah kamu dan harta benda kamu adalah suci buat kamu.... Kesucian harta benda dalam ketentuan hukum Islam didukung dengan aturan sesuai sabda Nabi SAW yang artinya "Orang yang meninggal dalam membela harta bendanya berarti ia gugur sebagai syuhada".

d. Hak memperoleh Pendidikan

Salah satu ciri negara kesejahteraan adalah pengaturan adanya pendidikan. Dalam pandangan Islam pendidikan adalah hal yang sangat penting, sehingga ayat yang pertama kali turun kepada Nabi adalah ayat 1 sampai 5 Surat Al-A'laq. Kata Iqra' dalam ayat pertama menunjukkan kewajiban untuk memperoleh pendidikan bagi umat Islam. Ayat lain dalam QS Al Mujadilah ayat 58 bahwa Allah akan mengangkat derajat orang-orang yang beriman dan orang-orang yang berilmu pengetahuan.

e. Hak Atas Kesejahteraan

Dalam perpektif Islam, kesejahteraan tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan duniawi, namun di dalamnya sekaligus untuk memperoleh kebahagiaan di akhirat, menghendaki pencapaian kesejahteraan dengan kebersamaan, kolektif atau keadilan sosial, seperti nampak dalam pengelolaan zakat.

f. Hak Dan Kewajiban Asasi Dalam Lingkungan Hidup

Dalam pandangan Islam dari semua makhluk ciptaan Allah SWT itu, hanya manusia yang diberi amanat. Karena kesediaan menerima amanat itulah manusia dijadikan khalifah, wakil Allah di muka bumi ini yang harus mengemban tugas yang diwajibkan oleh Allah, diberikan fasilitas oleh Allah dengan ditundukan segala isi alam ini untuk keperluan manusia. Semua makhluk ciptaan Allah yang masing-masing ada manfaatnya itu membentuk jaringan keterkaitan yang harmonis dan stabil, terutama jalinan bentuk-bentuk sumber energi kehidupan. Oleh sebab itu manusia sebagai pengemban amanat ini harus mampu menjaga jalinan yang harmonis ini.

l. Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia

Negara Indonesia yang didirikan pada tanggal 17 Agustus sudah sejak awalnya memilih sebagai negara hukum, yang pada saat itu berdasarkan UUD 1945. Walaupun pengertian negara hukum tidak ditemui secara eksplisit dalam pasal-pasal, namun dalam penjelasan umum menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan semata’. Lain halnya dengan konstitusi RIS dan UUD Sementara tahun 1950 yang pernah berlaku di Indonesia, terdapat penegasan secara eksplisit rumusan Indonesia sebagai negara hukum. Dalam mukadimah Konstitusi RIS disebutkan pada alinea ke empat “untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia merdeka yang berdaulat sempurna”. Dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”.

Demikian pula halnya Mukadimah UUD Sementara tahun 1950 alinea ke empat menyebutkan “Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasarkan pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial untuk mewujudkan kebahagiaan kesejahteraan,

perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia merdeka yang berdaulat sempurna". Pasal 1 ayat (1) menyebutkan "Republik Indonesia yang merdeka, dan berdaulat ialah Negara Hukum yang Demokratis dan berbentuk kesatuan".

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan pada tahun 1999 sampai dengan 2002, ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum semakin jelas, dapat ditemukan dalam:

1. Pembukaan UUD Negara RI tahun 1945 alinea ke empat menyebutkan "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia";
2. Pasal 1 ayat (2) menyebutkan "Kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar";
3. Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI tahun 1945 menyebutkan "Negara Indonesia adalah negara hukum";
4. Pasal 28 I ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 menyebutkan "Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".
5. Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, Pasal 2 menyebutkan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, dalam penjelasannya menyebutkan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai

dengan pembukaan UUD Negara RI tahun 1945 yang menempatkan pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara Indonesia, sehingga setiap materi muatan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Unsur-unsur sebagai negara hukum dapat diketahui dalam UUD Negara RI tahun 1945:

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia terdapat dalam Pasal 27, 28a-28 j, 29;
2. Pemisahan atau pembagian dan pembatasan kekuasaan dalam Pasal 4.7, 20 dan 24;
3. Pemerintahan berdasarkan atas hukum, Pasal 4 ayat (1)
4. Adanya peradilan administrasi negara , dalam Pasal 24,
5. Pemilihan umum yang bebas, Pasal 22E,

Dengan demikian dalam UUD atau konstitusi negara Indonesia sejak kemerdekaannya bahwa cita mengenai negara hukum itu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dan menjadi pilihan dalam sistem kenegaraan Indonesia.

Dari ketentuan yang terdapat dalam UUD setelah mengalami perubahan dapat diketahui bahwa negara Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan yang demokratis dan menempatkan UUD Negara RI tahun 1945 sebagai hukum yang tertinggi serta berdasarkan ideologi negara adalah Pancasila.

Dapat dikatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang modern. Menurut Oemar Senoadji negara hukum Indonesia memiliki ciri khas Indonesia karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama dalam arti yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propropaganda anti agama di bumi Indonesia.<sup>278</sup>

Padmo Wahjono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD Negara RI tahun 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan rakyat banyak, namun

---

<sup>278</sup> Oemar Senoadji, dalam Muhammad Tahir Azhary, *op.cit.* hlm. 93.

harkat dan martabat manusia tetap dihargai.<sup>279</sup> Pasal 33 mencerminkan asas kekeluargaan, dalam ayat (3) dijelaskan bahwa Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi yang penting adalah kemakmuran bersama bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang dapat berusaha sejauh tidak mengusai hajat hidup orang banyak.

---

<sup>279</sup> Padmo Wahjono, dalam Muhammad Tahir Azhary, *op.cit.* hlm. 94.





## BAB IX

# PEMILU

### Dan Partai Politik



#### A. Pemilihan Umum (Pemilu)

Negara hukum yang demokratis memiliki ciri yang salah satunya adalah adanya pemilu yang bebas. Negara hukum yang demokratis juga menganut ajaran kedaulatan rakyat, yakni rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara tersebut. Untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang akan memegang kekuasaan negara. Cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat tersebut dilaksanakan dengan mengadakan pemilu.

Dalam negara demokrasi pemilu merupakan alat untuk mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai demokrasi, mencapai masyarakat yang adil dan makmur.<sup>280</sup> Menurut Dahlan Thaib dalam masyarakat yang demokratis, Pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai

---

<sup>280</sup> C.S.T. Kansil, *Tata Kehidupan Bernegara*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1987, hlm11.

yang dilakukan secara berkala sesuai prinsip-prinsip yang digariskan oleh konstitusi<sup>281</sup>

## 1. Sistem Pemilu

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sistem pemilu ada dua yakni sistem pemilu mekanis dan organis.<sup>282</sup> Sistem pemilu mekanis adalah menempatkan rakyat sebagai suatu individu yang sama, sedangkan sistem pemilu organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan gen, fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan sosial dan lembaga-lembaga sosial. Masyarakat dipandang sebagai organisme yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalisme organisme.

Sistem mekanis dapat dilakukan dengan dua cara yakni sistem distrik dan sistem proporsional. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Miriam Budiardjo, bahwa sistem Pemilu dalam ilmu politik dikenal ada bermacam-macam dengan berbagai variasinya, namun umumnya berkisar pada dua prinsip yakni:<sup>283</sup>

- a) *Single member constituency*, yakni satu daerah pemilihan untuk memilih satu wakil biasanya disebut sistem distrik
- b) *Multi member constituency*, yakni satu daerah pemilihan untuk memilih beberapa orang wakil, biasanya dinamakan sistem pemilihan berimbang atau sistem proporsional.

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan tertua. Dalam satu distrik memilih satu wakil tunggal. Untuk keperluan pemilu negara dibagi dalam sejumlah distrik pemilihan, dalam satu distrik hanya berhak satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal.

Dalam sistem proporsional dalam suatu daerah pemilihan yang besar memilih beberapa orang wakil. Dalam suatu wilayah dianggap satu kesatuan dan

---

<sup>281</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hlm. 98.

<sup>282</sup> Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi HTN, FH UI, 1988, hlm 333.

<sup>283</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm 461

dalam wilayah itu jumlah kursinya dibagi sesuai jumlah kursi suara yang diperoleh oleh para kontestan.

Masing-masing sistem tersebut mengandung segi positif dan negatifnya sebagai berikut:<sup>284</sup> Segi positif sistem proporsional adalah: 1) Suara yang terbuang sangat sedikit, 2) Partai-partai kecil/ minoritas ada kemungkinan mendapatkan kursi di parlemen. Adapun segi negatifnya adalah: 1) sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai politik baru, 2) setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya terikat pada partai politik yang mencalonkannya dan kurang loyalitas kepada rakyat yang telah memilihnya, 3) banyaknya partai politik mempersulit dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem parlementer.

Sistem distrik segi positifnya adalah: 1) hubungan antara pemilih dengan wakilnya sangat dekat, sehingga partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut, 2) sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik, karena kursi yang diperebutkan dan calonnya hanya satu, sehingga beberapa partai politik terpaksa mencalonkan orang yang paling populer, 3) organisasi penyelenggara pemilihan akan lebih sederhana karena tidak memerlukan banyak yang terlibat kepanitiaan, dan proses perhitungan cepat dilakukan. Adapun segi negatifnya adalah: 1) kemungkinan ada suara yang terbuang, 2) menyulitkan partai-partai kecil/ minoritas.

## 2. Pemilu Dalam Pandangan Islam

Pemilu dalam pandangan Islam digambarkan di dalam Al Qur'an dengan konsep musyawarah. Al Qur'an banyak menjelaskan sisi penting musyawarah/ syura merupakan sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, sebagaimana tercantum dalam Al Qur'an Surat Al-Syura ayat 30 yang artinya "... adapun urusan kemasyarakatan diputuskan dengan musyawarah antara mereka...". Selanjutnya surat Ali Imran ayat 159 yang artinya "...dan bermusyawarahlah engkau Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan."

---

<sup>284</sup> Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Hukum Islam Dan Implementasinya Di Indonesia*, Bandung Batic Press, 2010, hlm 37-38.

Nabi Muhammad SAW telah memberikan contoh ketika beliau memimpin Negara Madinah. Beliau selalu bermusyawarah setiap kali ada permasalahan dalam kehidupan kenegaraan. Tradisi ini diteruskan dan dilanjutkan oleh keempat khalifah yang mengganti kedudukan Nabi sebagai kepala negara. Misalnya dalam setiap mengambil keputusan Rasulullah Saw selalu melakukan musyawarah dengan para sahabat, yakni ada empat belas orang yakni tujuh orang dari Muhajirin dan tujuh orang dari Anshar. Mereka dipilih karena mereka adalah pemimpin kaumnya, sehingga masing-masing dapat menyampaikan dan menyalurkan aspirasi kaumnya, beliau juga meminta pendapat orang lain selain mereka.<sup>285</sup>

Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar menukar gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengadilan keputusan. Dilihat dari sudut kenegaraan maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusioal. Sebagai suatu prinsip Al Qur'an tidak mengaturnya secara rinci dalam pelaksanaannya sepenuhnya diserahkan kepada manusia tentang prosedurnya. Nabi Muhammad SAW telah memberikan contoh ketika beliau memimpin Negara Madinah. Beliau selalu bermusyawarah setiap kali ada permasalahan dalam kehidupan kenegaraan, tradisi ini diteruskan dan dilanjutkan oleh keempat khalifah yang mengganti kedudukan Nabi sebagai kepala negara.

### 3. Pemilu Di Indonesia

Sebagai negara hukum yang demokratis, negara Indonesia menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan sebagaimana terdapat dalam UUD Negara RI tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat, antara lain rakyat ikut berperan dalam pengisian jabatan-jabatan negara melalui Pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E tentang Pemilu sebagai berikut:

- 1) Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil

---

<sup>285</sup> Abdul Qadim Zallum, *Ssistem Pemerintahan Islam*, Bangil, Pustaka Izzah, 2002, hlm 22.

- setiap lima tahun sekali,
- 2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah,
  - 3) Peserta Pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik,
  - 4) Peserta Pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan daerah adalah perseorangan,
  - 5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat tetap, dan mandiri,

## **B. Partai Politik**

Partai politik merupakan salah satu dari pilar negara demokrasi, yakni suatu kelompok yang memberikan wadah bagi anggotanya untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Menurut sejarahnya partai politik yang terorganisir timbul pada akhir abad ke 18 di Eropa Barat sebagai suatu usaha kelompok yang berada di luar kekuasaan untuk bersaing memperebutkan kekuasaan. Gerakan kelas menengah dan buruh mendesak kelas atas dan aristokrat untuk dapat berpartisipasi dalam keputusan politik.<sup>286</sup>

Pada awal perkembangannya di negara-negara Barat seperti Inggris dan Perancis, kegiatan politik diputuskan pada kelompok-kelompok politik yang ada di parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja. Dalam perkembangan selanjutnya timbul partai yang berada di luar parlemen. Partai-partai ini kebanyakan bersandar pada suatu asas atau ideologi tertentu seperti sosialis, fasisme, komunisme, Kristen demokrat.<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> Mohtar Mas'ud dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, cet ke 18, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 74.

<sup>287</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm 398.

## 1. Pengertian Partai Politik

Pengertian partai politik banyak diberikan oleh para ahli. Diantaranya dikemukakan oleh Carl J Friedrich yang mengatakan bahwa partai ialah sekelompok manusia yang terorganisir secara mapan dengan tujuan untuk menjamin dan mempertahankan pemimpin-pemimpinnya tetap mengendalikan pemerintahan dan lebih jauh lagi memberikan keuntungan-keuntungan terhadap anggota partai, baik keuntungan materiil maupun spirituil.<sup>288</sup>

Sigmund Neuman dan Giovanni Sartori masing-masing juga mendefinisikan partai politik<sup>289</sup> Partai politik menurut Sigmund Neumann adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda. Sedangkan Giovanni Sartori mengatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum, dan melalui pemilihan umum itu mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

## 2. Fungsi Partai Politik

Fungsi partai politik dikemukakan oleh Miriam Budiardjo sebagai berikut:<sup>290</sup>

### a. Sebagai sarana komunikasi politik

Peran partai politik sebagai sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah. Peran partai politik sebagai jembatan sangat penting, karena disatu pihak kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada semua kelompok masyarakat, dan di pihak lain pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat.

### b. Sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Jadi sosialisasi politik adalah

---

<sup>288</sup> Sukarna, *Sistem Politik*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 89.

<sup>289</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm 404.

<sup>290</sup> *Ibid.*, hlm 405-409.

sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan budaya politik yaitu norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi selanjutnya.

c. Sebagai sarana pengatur konflik

Secara singkat dapat dikatakan bahwa partai politik dapat menjadi penghubung psikologis dan organisasional antara warga negara dengan pemerintahannya, partai politik juga melakukan konsolidasi dan artikulasi tuntutan-tuntutan yang beragam yang berkembang di berbagai kelompok masyarakat.

d. Sebagai sarana rekrutmen politik

Fungsi ini berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik pemimpin internal partai maupun pemimpin nasional yang lebih luas, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang berkualitas partai politik mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri, dengan mempunyai kader yang baik partai tidak akan sulit menentukan pemimpinnya.

### 3. Klasifikasi Partai Politik

Pengklasifikasian partai politik dapat dilakukan berdasarkan kriteria tertentu seperti asas, orientasi, komposisi, dan fungsi anggota.

a. Berdasarkan tujuannya

Gabriel A. Almond membagi partai politik berdasarkan tujuannya sebagai berikut:<sup>291</sup> 1) partai perwakilan kelompok yang berciri menerima sistem kepartaian kompetitif dan berusaha memenangkan sebanyak mungkin kursi di parlemen, 2) partai pembinaan bangsa, yang berciri khas menciptakan kesatuan identitas nasional, seperti contoh Uni Sosialis Arab yang bertujuan menciptakan identitas Arab; 3) partai mobilitas atau integritas, seperti Uni Nasional Portugal. Partai ini cenderung bersifat monopoliti dan memobilisasi masyarakat untuk ke arah tujuan yang ditetapkan oleh pemimpin rezimnya.

b. Berdasarkan Komposisi dan fungsinya

---

<sup>291</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Syariah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm151.

Moh Kusnardi dan R Bintang Saragih membagi kedalam dua kelompok yakni partai massa dan partai kader.<sup>292</sup> Partai massa merupakan partai politik yang selalu mendasarkan pada jumlah anggotanya yang antar anggotanya memiliki hubungan yang longgar. Oleh karena itu pendukung partai massa terdiri dari aliran politik di masyarakat. Partai kader merupakan partai yang selalu mendasarkan pada kader yang direkrut dan dipersiapkan mementingkan loyalitas dan disiplin anggotanya. Oleh karena itu untuk menjadi anggotanya diperlukan saringan yang ketat.

c. Berdasarkan orientasinya

Moh Kusnardi dan R Bintang Saragih membagi dua kelompok yakni partai lindungan dan partai ideologi.<sup>293</sup> Partai lindungan adalah partai yang lebih mementingkan dukungan dan kesetiaan anggotanya, sedangkan partai asas atau ideologi adalah partai biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat.

#### 4. Sistem Kepartaian

Maurice Duverger mengklasikasikan sistem kepartaian menjadi tiga kategori yakni: 1) sistem partai tunggal 2) sistem dwi partai, 3) sistem multi partai.<sup>294</sup>

#### 5. Partai Politik Di Indonesia

UUD negara RI tahun 1945 dalam Pasal 22 E ayat (3) menyebutkan adanya partai politik di Indonesia, yakni Peserta Pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Untuk saat ini undang-undang yang mengatur tentang partai politik adalah UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam ketentuan umum Pasal 1 Ayat (1) disebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh

---

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*, hlm 152.

<sup>294</sup> Miriam Bidiardjo, *dasar-dasar Ilmu Politik, op.cit.*, hlm 415



sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI tahun 1945. UU tersebut antara lain mengatur tujuan dan fungsi partai politik yang tercantum dalam Pasal 10.

Tujuan umum partai politik adalah:

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD Negara RI tahun 1945.
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan khusus partai politik adalah:

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.
- b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat.

Partai politik mempunyai fungsi sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Pencipta iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.
- c. Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia.
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khalifah (terjemahan)*, Bogor, Pustaka Thariqul Izzah, 2006.
- Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah, Salah Paham Negara Islam*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2011.
- Abul A'la Maududi, *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Bandung, Mizan, 1990.
- Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam Asulthaniyah wal-Waliyatuh a-l Diniyah*, Terjemahan, *Hukum Tata Negara Dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam*, Jakarta, Gema Insani Perss, 1996.
- Abu Daud Busrah, *Ilmu Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1990.
- Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, terjemahan Soeroyo, Yogyakarta, PT Dana Bhakti Wakaf, 1996.
- , *Muhammad Sebagai Negarawan, Ensiklopedi Muhammad*, Terjemahan, Bandung, Pelangi Mizan, 2009.
- Agus Triyanta, *Hukum Ekonomi Islam, dari Politik Hukum Ekonomi sampai Pranata Ekonomi Syariah*, Yogyakarta, UII Press, 2008.
- Ahmad Azhar Basyir, *Keuangan Negara & Hisbah Dalam Islam*, Cet. Kedua, Yogyakarta, UII Press, 2010.
- , *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, edisi kedua, Yogyakarta, UII Press, 2000.
- Ahmad Syafii Maarif, *Islam Dan Politik, Teori Belah Bambu, Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996
- Ahmad Hakim, M Thalbah, *Politik Bermoral Agama, Tafsir Politik Hamka*, Yogyakarta, UII Press, 2005.

- Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan UUD*, Jakarta, UI Press, 1995
- , *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Amzulian Rifai, *Teori, Sifat Hakekat Negara*, Malang, Tunggal mandiri Publishing , 2010.
- Amin Rais, *Cakrawala Islam Antara Cita Dan Fakta*, Bandung, Mizan, 1996.
- A. M. Saefudin, *Membumikan Ekonomi Islam*, Jakarta, PT PPA Consultants, 2011.
- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, PT Kompas, Nusantara, 2009.
- Amir Mahmaud, *Demokrasi, Undang-undang Dan Peran Rakyat*, Jakarta, Prisma No 8, LP3S, 1983.
- Ateng Syarifudin, *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Citra Media. 2006.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Demokrasi, Hak Asasi Dan Masyarakat Madani*, Jakarta, ICCE UIN Syarif Hadayatullah, 2006.
- A. W. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Jakarta PT Raja Grafindo, 1992.
- Bahtiar Effendy, *Islam Dan Negara, Transformasi Pemikiran Dan Praktek Politik Islam Di Indonesia*, Jakarta, Paramadina, 1998.
- Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah, Pengantar Ilmu Politik Islam*, Bandung, Pustaka Setia, 2007.
- Carl J. Friedrich, *Man And His Government*, New York, Mc Graw Hill, 1979.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, The English Language Book Society and Sangwick and Jackson Limited, 1966.
- C.T.S. Kansil, *Ilmu Negara Umum Dan Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2004.

- Darji Darmodiharjo, *Pancasila Suatu Orientasi Singkat*, cet. ke 12, Jakarta, Aries Lima, 1984
- Dedy Ismatullah, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum Dan Agama*, Cet ke II, Bandung, CV Pustaka Setia, 2007.
- \_\_\_\_\_, dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia*, Bandung CV Pustaka Setia, 2009.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Bandung, Mizan, 1999.
- Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan, Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Semarang, Unissula Press, 2008.
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Binacipta, 1974.
- Harun Khan Sherwani, *Islam, Administrasi Negara*, Jakarta, Tinta Mas, 1964.
- Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York, The Viking Press, 1947.
- Haula Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Bandung, Radjawali Press, 1991.
- Hasbi Amirudin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta, UII press, 2000.
- Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power And Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.
- Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah Al-Syariah*, Kairo, Dar- al-Kitab Al-arabi, 1951.
- Ibnu Khaldun, *Muqadimah*, terjemahan Ahmadi Thoha, Jakarta, Pustaka Firdaus, 2000.
- I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep Negara Dan Kajian Kenegaraan*, Edisi Revisi, Malang, Setara Press, 2012.

- Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Bandung, Pustaka Setia, 2010.
- Inu Kencana Syafei, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, 1992
- Jimmi Mohamad Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Semarang Dahara Prize, 1991.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta Konstitusi Press, 2006.
- , *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- , *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam, Telaah Kritis Ibnu Taimiyah tentang Pemerintahan Islam*, Terjemahan Masrohin, Surabaya, Risalah Gusti, 1995.
- Marbun dan Mahfudz MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Liberty, 2004.
- Mahfudz MD , *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- , *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- , *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan ke – lima , Jakarta PT RajaGrafindo, 2012.
- Masjfuk Zuhdi, *Masail Fiqhiyah*, Jakarta, CV. Masagung, 1994.
- MA Sahal Mahfudz, *Nuansa Fiqh Sosial*, Yogyakarta, LKis, 2012.
- M. Dhiaudin Rais, *Teori Politik Islam*. Jakarta, Gema Insani, 2001.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009.

- M. Hasbi Amirudin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta, UII press, 2000.
- M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Jakarta, Aksara Baru, 1986.
- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1996.
- M Tahir Azhahary *Negara Hukum ( Studi Kasus Prinsip-prinsip Hukum Dilihat Dari Segi Hukum Islam (Implementasi Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Bogor, Kencana, 2003.
- M. Umer Chapra, *Islamic Welfare State and Its Role In the Economic*, dalam, Khursid Ahmad *Studies In Islamic Islam The Economic*, , The Islamic Foundation United Kingdom, 1981.
- Moh. Kusnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1988.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Pusat Studi HTN UI, 1983
- Mohammad Natsir, *Islam Sebagai Dasar Negara*, Bandung, Segarsy, 2004.
- Muhamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2006.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta, UI Press, 1993.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik*, Jakarta, Erlangga, 2008.
- Muhamad Alim, *Asas-asas Negara Hukum Modern, Kajian Komprehensif Islam Islam dan Ketatanegaraan*, Jakarta, LKIS, 2010.
- Muntoha , *Demokrasi Dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum Ius Quialustum, Vol 16, Yogyakarta, 2009.
- Mohtar Mas'ud dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, cet ke 18,

Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008

M. Quraish Shibab, *Wawasan Al Qur'an, tafsir Maudhu'i Atas Berbagai Persoalan Umat*, Bandung, Mizan, 1999.

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 2010.

-----, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2009.

Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Cetakan ke-tiga, Jakarta, Pancuran tujuh, 1975.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.

Pudja Pramana KA, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009.

Qamarudin Khan, *Pemikiran Politik Ibnu Taimiyyah*, terjemahan Anas Mahyudin, Bandung, Pustaka, 1995.

R.D.H. Koesoemaatmadja, *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, Bandung, Ersco, 1979.

Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, Jakarta, Efek Media Komputindo, 2000.

Ridwan HR, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, Yogyakarta, UII Press, 2002.

Roger F. Soltau, *An Introduction to Politics*, London, Longmans, 1961.

Robert Mac Iver, *The Modern State*, London, Oxford University Press, 1926.

Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan MK, *Naskah komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia sebagai pengelola Zakat*, Jakarta, Pustaka Firdaus, 1993.

- Sjachran Basah, *Ilmu Negara, dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1997.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1980.
- Sukarna, *Sistem Politik*, Bandung, Alumni, 1981.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bentuk Negara Dan Implementasinya Berdasarkan UUD*, Bandung, Alumni, 1987.
- Sri Kusriyah, *Pemerintahan Dalam Perspektif Islam*, Semarang, Unissula Press, 2011.
- Syarifudin Jurdi, *Pemikiran politik Islam di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan daerah di Indonesia*, jilid II, Yogyakarta, Liberty, 1994.
- Tim Penyusunan Naskah IDI HUKU, *Islam Untuk Displin Ilmu Hukum*, Jakarta, Departemen Agama RI, Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2000.
- Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat Kajian Berbagai Mahzab (terjemahan Agus Efendi & Burhanudin Fanani)*, Bandung, PT. Remaja Roda Karya, 2008.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung, PT Eresco, 1981.
- Yusuf Qaradhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, Jakarta, Gema Insani Press, 1995.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasinalitas, dan Aktualitas*, Jakarta, PT Gramedia, 2011.





Dr. Sri Kusriyah, SH.Mhum, lahir di Cilacap, 15 Juli 1962, adalah Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Unissula. Gelar Sarjana Hukum diperoleh di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta pada tahun 1987, Magister Ilmu Hukum UNAIR Surabaya lulus tahun 1997 dan Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum UII Yogyakarta lulus tahun 2015.

Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Unissula sejak tahun 1989, pernah menjabat Kepala Departemen MKU, Ketua Jurusan HTN dan Sekretaris Bidang Keuangan dan Umum Magister Ilmu Hukum Unissula.

Penelitian yang pernah dilakukan antara lain penelitian hibah bersaing tentang kebijakan pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan zakat di kabupaten Demak, tahun 2014, politik Hukum otonomi daerah dalam perspektif negara kesatuan republik Indonesia, tahun 2015, kebijakan pemerintah daerah dalam pemberdayaan perempuan sebagai sarana pengentasan kemiskinan di kabupaten Demak, tahun 2016. Dan buku yang ditulis adalah Negara Hukum, Demokrasi dan Konstitusi, Unissula Press, tahun 2011, Pemerintahan Dalam Perspektif Islam, Unissula Press, tahun 2011.



REPUBLIK INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201813369, 22 Mei 2018

## Pencipta

Nama : **Dr. Hj. SRI KUSRIYAH., SH., M.Hum.**  
Alamat : Pondok Raden Patah Blok Y / 21 Rt. 009 Rw. 004 Kel. Sriwulan Kec. Sayung, Kab. Demak, Jawa Tengah, 59563  
Kewarganegaraan : Indonesia

## Pemegang Hak Cipta

Nama : **Dr. Hj. SRI KUSRIYAH., SH., M.Hum**  
Alamat : Pondok Raden Patah Blok Y / 21 Rt. 009 Rw. 004 Kel. Sriwulan Kec. Sayung, Kab. Demak, Jawa Tengah, 59563  
Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **ILMU NEGARA**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 26 September 2017, di Semarang

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000108977

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.