

KONSEPSI NEGARA DALAM PERSPEKTIF HISTORIS

Oleh : *Zulkarnain*

A. PENDAHULUAN

Membahas sejarah tata negara, baik secara makro maupun mikro, berarti masuk ke kawasan politik. Sedangkan wilayah politik itu sendiri dapat dikaji dari berbagai sudut pandang, di antaranya sejarah politik, sosiologi politik, antropologi politik, dan ilmu politik. Dalam pembahasannya, dimensi ini saling mengoreksi dan melengkapi satu dengan yang lainnya, sehingga ditemukan fenomena yang utuh tentang konsep ketatanegaraan. Oleh karena itu, dalam pembahasannya, sejarah tata negara tidak dapat berdiri sendiri, sehingga memerlukan suatu terminologi dan pendekatan yang multidimensional. Terminologi tersebut diantaranya adalah sebagai berikut.

Pertama, sejarah politik. Dari segi epistemologis, sejak Thucydides menulis Perang Peloponesianya sebagai sejarah politik, tradisi sejarah sangat didominasi oleh sejarah politik. Lebih-lebih dalam abad ke-19 sebagai abad nasionalisme dan formasi negara nasional di Eropa Barat, sejarah politik-lah yang sangat menonjol. Dalam konsep itu, sejarah diplomasi dan perang sangat menonjol di satu pihak, dan di lain pihak para raja, panglima perang, dan negarawan memegang peranan sentral. Fenomena ini masih kuat pengaruhnya sampai sekarang. Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa jalannya sejarah ditentukan oleh kejadian politik, diplomasi, perang, dan aktivitas militer. Di samping itu, ada pula teori orang besar yang mengatakan bahwa orang besarlah yang menentukan jalannya sejarah. Fenomena ini terbukti dari banyaknya karya biografi tokoh-tokoh sampai pada Perang Dunia II. Perkembangan itu sejajar dengan berkembangnya sejarah nasional yang pada masa tersebut sedang mengalami pertumbuhan yang pesat.

Mempelajari sejarah politik, tidak dapat dilepaskan dari sejarah sosial. Tulisan dengan dimensi itu dapat dilihat pada tulisan Akira Nagazumi, “Bangkitnya Nasionalisme Indonesia” dalam edisi bahasa Indonesia. Demikian pula sebaliknya, sejarah sosial tidak dapat dilepaskan dengan sejarah politik. Lihatlah tulisan Sartono Kartodirdjo tentang Pemberontakan Petani Banten 1888 (1966). Kemudian, yang menjadi pertanyaan kita adalah “materi apakah yang dibahas oleh sejarah politik...?” Secara konvensional, sejarah politik membahas tentang sejarah perang, sejarah parlementer, sejarah kerajaan, dan sejarah moderen.

Dalam teori dan metodologinya, sejarah politik membahas tema-tema yang luas, misalnya biografi politik, partai politik, birokrasi, struktur politik suatu masyarakat atau

negara, pemberontakan, hubungan sipil-militer, dan lain sebagainya. Sejarah politik tersebut lebih bersifat tematis sehingga temanya sangat luas. Di Indonesia, ada dua contoh tentang biografi politik yang dikemas menjadi sejarah politik. Misalnya, tulisan L.D. Legge dan Dahm yang sama-sama menulis tentang Soekarno. Oleh karena itu, membicarakan biografi politik sebagai tema mikro dapat dimasukkan sebagai bagian dari sejarah tata negara.

Kedua, sosiologi politik. Sosiologi politik merupakan interdisiplin sosiologi yang pernah dikembangkan secara metodologis, oleh Max Weber abad ke-19. Sosiologi politik membicarakan tipe kepemimpinan yang menurut teori Weber, yaitu: (1) otoritas tradisional yang dimiliki berdasarkan pewarisan atau turun temurun ; (2) otoritas karismatik, yaitu berdasarkan pengaruh dan kewibawaan pribadi; dan (3) otoritas legal rasional yang dimiliki berdasarkan jabatan serta kemampuannya. Di negara-negara berkembang, tipe kepemimpinan rasional dan kharismatik sering digabungkan menjadi satu. Contohnya, sebagai refleksi, dalam diskusi mengenai korupsi di Indonesia yang diselenggarakan oleh Dewan Pertahanan Nasional tahun 2000 antara lain dibahas mengenai “*Merit Sistem*”, yang berarti kedudukan atau jabatan harus didasarkan pada prestasi, sehingga praktik KKN tidak terjadi. Ini berarti bahwa Merit Sistem didasarkan pada tipe kepemimpinan rasional. Selain membahas tipe kepemimpinan, baik formal maupun informal, sosiologi politik juga membahas struktur politik, partai politik, partisipasi politik, hubungan sipil-militer, tokoh politik, dan peranan serta fungsi kelembagaan politik.

Adapun perbedaan antara pemimpin formal dan informal terletak pada otoritas kekuasaan yang dimilikinya. Pemimpin tipe formal memperoleh kekuasaan atau jabatan dengan cara –cara formal sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang undangan yang berlaku, sedangkan tipe informal adalah pemimpin yang pada dirinya melekat kekuasaan karismatis. Dalam konteks Indonesia, tipe formal pada umumnya juga memiliki otoritas tradisional, yakni golongan aristokrasi yang masih mempunyai hak pewarisan jabatan, terutama yang memangku jabatan pamong praja. Pada umumnya, berbagai tipe kepemimpinan menduduki lokasi sosial-historis dengan orientasi nilai yang berbeda-beda, sehingga berbeda pula reaksinya terhadap inovasi, yaitu penolakan, adaptasi, dan asimilasi. Konflik politik dapat dikembalikan kepada faktor sosiokultural dengan kepentingan ideologi atau nilai tertentu.

Dalam konsepsi ini, ahli sosiologi politik telah mengambil sistem kategorisasi jenis sistem politiknya sekaligus merupakan studi perbandingan. Analisis strukturalnya membahas status dan peranan berbagai elite, hubungan, dan perbandingan kekuasaan antara mereka, kesemuanya dalam kerangka hierarkis suatu sistem feodal. Struktur kekuasaan sangat

menentukan struktur sosial dengan kedudukan birokrasi yang sangat sentral fungsinya. Dalam hubungan ini sangatlah relevan menelaah kehidupan sosial antargolongan sosial, terutama dalam konteks kepentingan, status sosial, ideologi, serta sistem nilai-nilainya. Tidak dapat diabaikan juga kenyataan bahwa tindakan dan interaksi politik tidak dapat berjalan di luar kerangka kebudayaan politik (*political culture*). Di sini tindakan, kelakuan, serta sikap perlu dilembagakan.

Suatu determinisme sosial sudah barang tentu berpendapat bahwa seluruh peranan seorang tokoh ditentukan oleh struktur masyarakat, atau paling tidak peranannya dijalankan dalam batas-batas struktural masyarakat. Pelaku tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari ikatan atau subjektivitas itu, khususnya berkaitan dengan pandangan dunia. Sebaliknya, perlu diakui bahwa tokoh sejarah acapkali lebih jauh memandang ke depan atau berperan sebagai perintis atau protagonis. Protagonisisme atau inovasi sering menuntut perubahan evolusioner sehingga pelaksanaannya menuntut kepribadian atau kepemimpinan yang kuat. Tepatlah kiranya apabila dikatakan bahwa tokoh yang mulanya menjadi orang marginal dan pencipta sub-kultur, akhirnya dapat menciptakan kultur dominan dalam kajian sosiologi politik.

Ketiga, antropologi politik. Pada awalnya, antropologi politik membicarakan perkembangan masyarakat kesukuan, hal ini karena antropologi lebih menekankan pada sistem kekerabatan. Kemudian antropologi politik berkembang pengkajiannya pada simbol-simbol politik, strategi politik, hubungan kebudayaan dengan politik, serta adat-istiadat setempat dalam hubungannya dengan politik. Antropologi politik sangat erat hubungannya dengan antropologi sosial. Sebagai misal, kolusi dan korupsi yang terjadi dalam pemerintah politik, akan lebih tajam pembahasannya jika dikaji dengan antropologi politik. Hal ini karena menyangkut masalah kebudayaan politik dalam hubungannya dengan korupsi. Untuk membahas kerajaan tradisional, sebagai contoh lain, tepatlah kiranya analisis antropologi politik dipakai untuk mengupas sistem politiknya, yang mencakup otoritas karismatis atau tradisional, patronase, feodalisme, birokrasi tradisional, dan lain sebagainya. Banyak antropolog yang mengkaji hal semacam itu, misalnya Cunningham, Schorl, dan Schulte-Nordholt. Pada hakikatnya, yang mereka hasilkan lebih merupakan sejarah struktural dengan pendekatan sinkronis. Maka dari itu, tepatlah kiranya apabila sejarawan menggarap tema yang sama secara diakronis, meskipun tanpa mengabaikan pendekatan strukturalnya.

Keempat, ilmu politik. Dalam studi ilmu politik, konsentrasi bidang ketatanegaraan hanya pada negara-negara modern, yaitu negara-negara yang muncul menjelang Perang Dunia I, terutama kerajaan-kerajaan yang mulai meninggalkan tradisi monarki, dan pembahasannya diteruskan pada negara-negara setelah Perang Dunia II. Dalam hubungan ini,

skenario politik, baik di tingkat makro maupun mikro, dapat digambarkan secara rinci berdasarkan analisis ilmu sosial sehingga dapat diekstrapolasikan, antara lain: (1) gejala atau pola umum perjuangan politik, dan (2) kecenderungan dalam proses politik yang menunjukkan keteraturan (*regularities*). Kedua gejala ini akan menambah makna kejadian-kejadian serta memberi kemungkinan untuk membuat suatu perbandingan serta generalisasi.

Dimensi sosial dari proses politik mencakup status dan peranan elite politik: bangsawan, aristokrasi, birokrat, kaum intelegensia, elite religius, meritokrasi, teknokrasi, elite desa, dan lain sebagainya. Otoritas yang mereka miliki antara lain otoritas karismatis, termasuk pula yang sudah mengalami rutinisasi, otoritas tradisional, otoritas legal dan rasional. Bagaimana interaksi dalam proses perjuangan kekuasaan, terutama dalam periode transisi (abad ke-19 dan ke-20) sewaktu orientasi nilai-nilai bergeser sebagai dampak proses penetrasi pengaruh Barat dan modernisasi? Posisi sosiokultural elite masing-masing menimbulkan konflik yang bernuansa sosial dan politik yang selalu berkesinambungan. Lebih jauh, hal ini akan dibahas pada bab-bab berikutnya dari kajian sejarah tata negara ini.

Secara singkat, dapat dijelaskan bahwa kajian ilmu politik berarti memasuki wilayah kekuasaan. Dalam hal ini, ilmu politik berarti ilmu yang membahas tentang bagaimana cara untuk mendapatkan kekuasaan baik dalam konsep yang bersahaja maupun modern, dan bagaimana cara-cara untuk mempertahankannya. Konsep ini tampak sederhana, tetapi setelah memasuki wilayah kajiannya, maka akan ditemukan fenomena-fenomena yang sangat kompleks yang mewarnai kajian ilmu politik, dan memperkaya kajian sejarah ketatanegaraan yang akan dibahas dalam buku ini.

B. KONSEPSI NEGARA DALAM PANDANGAN MASYARAKAT PRIMITIF

1. Kepemimpinan Masyarakat Kesukuan

Jika membahas perkembangan negara dari suatu organisasi yang sangat sederhana sampai yang modern, pada umumnya ahli-ahli ilmu politik selalu berpijak pada antropologi. Dua bidang antropologi ini dalam hubungannya dengan negara membahas organisasi, pemimpin, tradisi, dan kebudayaan. Oleh karena itu, bidang antropologi politik sebagai pendekatan untuk menjelaskan sejarah ketatanegaraan, tidak terlepas dari kerangka politik yang mendukungnya.

Buku karangan Huizinga, yang berjudul *Antropologi Sosial: Sebuah Pengantar*, membahas bentuk-bentuk negara yang primitif. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa sistem

politik di antara masyarakat-masyarakat yang dipelajari oleh ahli antropologi tersebut ternyata dapat dinamakan *state*, meskipun masyarakat tersebut tergolong primitif dan tinggal secara terisolasi di pedalaman. Masyarakat kesukuan atau primitif ini oleh ahli antropologi dinamakan *tribe*. Dari pendekatan antropologi sosial dan politik, *tribe* sudah mempunyai sistem politik.

Masyarakat kesukuan berdasarkan kajian antropologi mempunyai ciri-ciri:

1. Jumlah penduduk biasanya sedikit dibandingkan dengan masyarakat modern, hanya ada beberapa keluarga yang mendiami wilayah-wilayah kesukuan.
2. Masyarakat kesukuan sangat tergantung pada alam, bahkan masyarakat tersebut mengisolasi dan membentengi diri dari pengaruh kebudayaan masyarakat lainnya dalam lingkungan alam. Contohnya : Suku Asmat di Irian Jaya, Suku Badwi Dalam di Banten, dan masih banyak contoh lainnya baik di dalam maupun diluar negeri.

Berdasarkan teori antropologi yang dibangun oleh para ahli antropologi Eropa Barat yang mempelajari masalah masyarakat di Asia sebagai tanah koloni, antara lain dijelaskan bahwa masyarakat-masyarakat kesukuan sebenarnya merupakan masyarakat yang sudah mempunyai sistem kekuasaan, dan hal ini dapat dilihat dari pemimpin-pemimpin sukunya. Adapun ciri-ciri pemimpin atau kepala masyarakat kesukuan antara lain:

1. Mempunyai kelebihan dari kemampuan rata-rata anggota suku, misalnya keberanian melindungi warga suku dari suku lain, yang oleh ahli antropologi disebut "*primus inter pares*".
2. Mempunyai pengetahuan dalam hal adat-istiadat, memimpin ritual, dan penyerbuan.
3. Seorang pemimpin kesukuan mampu menciptakan suasana kekerabatan yang baik, sehingga unsur-unsur dendam dapat dihilangkan. Oleh karena itu, pemimpin kesukuan harus kerja sama dengan warga kesukuan.

Masyarakat kesukuan yang primitif termasuk budayanya mencakup tahap ontologi, yaitu tahap dimana hakikat dasar hidupnya sangat tergantung pada alam. Tahap ini diperkuat dengan tahap mistis, yaitu tahap memitoskan alam dengan berbagai ritual seperti upacara adat. Sedangkan dalam masyarakat modern, tahapannya sudah memasuki tahap fungsional, di mana logika, nalar, dan pikiran mulai digunakan untuk menguasai alam dan tidak tergantung pada alam. Namun demikian tidak menutup kemungkinan bahwa dalam masyarakat moderen masih seringkali kita jumpai mereka masih meyakini hal hal yang sifatnya mistis. Contohnya : Seorang pejabat publik yang ingin menang dalam kompetisi pilpres, pilkada, pilkades dan jabatan prestisius lainnya, mereka melakukan prosesi mistis dengan meminta bantuan

penguasa alam, seperti melakukan ritual pertapaan di alam terbuka, penyerahan sesembahan pada alam, dan lain sebagainya.

Terbentuknya kepemimpinan masyarakat kesukuan dapat dimulai dari Indonesia dan membandingkannya dengan suku lain di dunia, terutama Afrika dan Amerika Latin. Untuk Indonesia dapat dipilih tentang masyarakat kesukuan yang ada di Papua. Adapun alasannya adalah sebagai berikut.

- 1) Hingga saat ini, masyarakat kesukuan di Papua masih dapat dilacak ciri-ciri aslinya. Ciri aslinya dapat dilacak dari faktor adat istiadat, kebudayaan, bahasa, dan ciri-ciri kepemimpinan lokal.
- 2) Ada sebagian masyarakat kesukuan di Papua, misalnya di Jaya Wijaya yang merupakan wilayah perbatasan dengan Papua Nugini, yang meninggalkan zaman neolitikum baru sekitar dua dekade atau 20 tahun terakhir. Ini berarti bahwa masyarakat kesukuan dapat direkam dari ciri-ciri kepemimpinan kesukuan yang dalam beberapa literatur disebut *primus inter pares*, yaitu satu-satunya tokoh dari sekian banyak orang.¹
- 3) Suku-suku Papua, dibandingkan dengan suku-suku lain di Indonesia masih dapat menunjukkan hubungan yang erat dengan lingkungan sekitarnya, sehingga tahap pemikirannya dapat dimasukkan dalam tahap mistis dan ontologis. Sedangkan suku bangsa lainnya yang sudah modern, dapat digolongkan dalam tahap fungsional.

Buku yang merupakan sumber informasi tentang Papua telah banyak ditulis oleh para ahli antropologi dan sosiologi. Profesor Koentjaraningrat (1964), menerbitkan buku tebal tentang Penduduk Irian Jaya, di samping artikel-artikel kecil tentang Papua yang sangat bermanfaat untuk ditelaah lebih lanjut. Di samping itu, banyak pula sarjana-sarjana asing yang menulis tentang Papua. Dalam sejumlah karangan Koentjaraningrat itu (1964), dapat diambil kesimpulan tentang ciri-ciri masyarakat kesukuan, yakni: (1) masyarakat sangat terikat pada lingkungan sekitarnya, karena berada pada tahap mistis dan ontologis; (2) orientasi pada nenek moyang. Kebiasaan menghiasi badan merupakan bagian dari ritual kepercayaan. Banyak yang menghias badannya dengan kayu, daun, dan beberapa anggota tubuh hewan. Biasanya ritual ini dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu untuk laki-laki, perempuan, dan anak-anak. Hiasan ini membedakan ritual status sosial yang dijalankan oleh kelompok masyarakat kesukuan.

¹ Untuk memahami lebih jauh tentang *primus inter pares*, lihat buku *Indonesia Sociological Studies* karangan B. Schrieke terbitan Sumur Bandung (1960). Dalam membahas masyarakat kesukuan, konsep *primus inter pares* ini masih sangat relevan. Pada umumnya, konsep kepemimpinan *primus inter pares* tidak dianut dalam masyarakat demokratis dan masyarakat modern.

2. *Tribe Communities* dan *Feodal Society*

Perkembangan negara bila dilihat dari sudut pandang keanekaragaman perkembangan masyarakat kesukuan *tribe communities* dan *feodal society*, nampaknya agak sulit untuk melangkah pada suatu hubungan linear bahwa masyarakat feodal merupakan perkembangan dari *tribe communities*. Dalam kenyataannya, ada "*tribe communities*" yang selamanya menjadi komunitas kesukuan. Tetapi di beberapa masyarakat di dunia, masyarakat kesukuan berkembang menjadi masyarakat kerajaan, misalnya masyarakat kesukuan di Benua Afrika.

Di Indonesia, pengertian masyarakat kerajaan bukan merupakan perkembangan langsung dari masyarakat kesukuan, misalnya pertumbuhan dan perkembangan kerajaan-kerajaan di Jawa Tengah dan bergeser ke Jawa Timur. Hal ini tidak dapat disebut sebagai perkembangan masyarakat kesukuan. Hingga saat ini, keragaman suku di Papua, meskipun dalam era modern, tidak membentuk masyarakat kerajaan. Berpuluh-puluh suku di Irian Jaya, dengan bahasa lokalnya yang berbeda-beda, tetap menjadi masyarakat kesukuan dengan ciri-cirinya berburu, beternak, dan sebagian ada yang berpindah-pindah. Itulah sebabnya diperlukan teori-teori secara empiris tentang munculnya masyarakat feodal, yang dinamikanya ada di dalam birokrasi kerajaan.

Dalam buku yang berjudul *Social Society* (Vol. I, 1961), March Block banyak membahas perkembangan masyarakat feodal di Eropa. Perkembangan feodal di Eropa sebagai masyarakat negara, berbeda dengan perkembangan masyarakat kerajaan di Asia. Mungkin March Block kekurangan informasi tentang feodalisme di Asia, sehingga pembahasannya tidak terlalu mendalam. Ia hanya sekadar membandingkan lahirnya masyarakat feodal di Timur Tengah dan Eropa Barat, atau lahirnya feodalisme dalam masyarakat Islam dan Kristiani. Ia menggunakan pendekatan ikatan ketergantungan.

Dari pendekatan itulah Block menggunakan pihak penguasa dan pihak yang dikuasai. Ini berarti bahwa dalam masyarakat Islam dan Eropa Barat, ada kelompok sosial yang dikuasai. Di Eropa Barat, kelompok yang dikuasai adalah rakyat yang dalam ikatan khusus adalah para petani. Sedang penguasa adalah tuan-tuan tanah. Di Inggris, tuan-tuan tanah ini biasa melakukan pertemuan-pertemuan, dan mengangkat tuan tanah senior yang kemudian menjadi raja. Proses itu berlangsung sejak masa sebelum masehi hingga lahirnya kerajaan-kerajaan di Inggris.

Di Afrika, berbeda halnya dengan di Inggris, masyarakat suku yang beraneka ragam kemudian mengembangkan dirinya dengan suatu birokrasi dengan kriteria persamaan suku, adat-istiadat, yang akhirnya menjadi komunitas kerajaan kecil. Komunitas ini saling melakukan invasi, penyerangan, penguasaan, sehingga ada komunitas-komunitas yang

dikuasai. Komunitas-komunitas yang dikuasai ini adalah raja-raja kecil yang oleh Block disebut *homage*, yaitu rasa hormat yang disertai dengan pemberian upeti kepada komunitas kerajaan.

Di Indonesia, pengertian masyarakat feodal agak lain dengan di Eropa. Jika mendasarkan pada sumber-sumber arkeologi, sangat jelas bahwa masyarakat kerajaan muncul begitu saja dari tingkat komunitas yang kecil dan dibimbing oleh seorang raja, dan kemudian berkembang melalui invasi ke daerah-daerah dan para pegawainya digaji dengan tanah. Dalam perkembangan masyarakat kerajaan di Jawa, pegawai kerajaan yang mendapat gaji itu menggunakan sistem *apanage*. Buku yang merupakan hasil studi ilmiah berjudul *Vorstenlanden* karangan G.P. Rouffaer sangat khas membicarakan dan membahas struktur birokrasi kerajaan Jawa dengan sistem *apanage*. Makin tinggi jabatan seseorang dalam birokrasi tersebut, maka gaji yang berupa tanah akan semakin luas. Tanah ini dikerjakan oleh petani dengan sistem pengabdian sosial.²

Di pulau Jawa, para raja untuk mengokohkan dirinya secara hukum dan secara religius, maka raja-raja itu banyak melakukan upacara-upacara keagamaan. Sistem upacara yang mereka jalankan adalah sistem kebudayaan Hindu dan Budha. Upacara itu tampaknya merupakan gejala umum di Asia Tenggara.³ Upacara-upacara tersebut dikemas menurut aturan-aturan agama Hindu dan Budha sehingga raja sebagai penguasa dianggap bukan orang biasa oleh rakyat.

Rakyat menganggap bahwa mereka adalah utusan para dewa untuk memerintah di bumi, sehingga muncul konsep dewa raja. Hal ini berbeda dengan di Eropa, di mana pemahaman agama-agama lebih bersifat birokratis. Pada abad pertengahan, misalnya, pendeta nasrani lebih merupakan figur birokratis-politis, karena ia bersama-sama raja selalu membuat keputusan-keputusan politik, sehingga keputusan atau kekuatan gereja sangat disegani oleh rakyat. Gereja juga memiliki wilayah administrasi, penduduk, dan aspek sosial ekonomi yang lain. Bahkan gereja memiliki keputusan politik di samping birokrasi. Baru pada abad ke-17 dimulai gerakan pemisahan antara birokrasi gereja dan birokrasi negara.

3. *Patronase dan Paternalistik Masyarakat Kesukuan di Afrika*

Paternalistik dan patronase masyarakat kesukuan di Afrika memiliki karakteristik yang unik dan menarik. Keterbelakangan masyarakat Afrika sebagai benua berlangsung sampai akhir abad ke-19. Dalam konsepsi ini, orang Barat memberinya predikat sebagai *The Dark*

² Lihat D.H. Burger, *Sejarah Sosiologis Ekonomis Indonesia*, 1960.

³ Lihat G. Goedes, *Indianized States of Southeast Asia*, 1970.

Continent, suatu sebutan yang cukup menyakitkan bagi orang-orang Afrika. Mereka menyebut sebagai benua gelap karena Afrika secara keseluruhan baru mengenal tulisan pada akhir abad ke-19. Padahal jika mengkaji sejarah Afrika Utara, maka di situ terdapat Mesir yang pada abad 5000 tahun Sebelum Masehi sudah mengenal tulisan. Itu artinya ada suatu kekecualian bahwa Mesir sudah memasuki jaman sejarah sejak Sebelum Masehi. Bahkan pada jaman tersebut Mesir sudah dapat dikatakan sebagai *state*.

Dalam buku yang berjudul “*Inside Africa*” karangan John Gunther (1955), penulis telah mengumpulkan data sejarah dan antropologi masyarakat Benua Afrika pada akhir tahun 1920-an hingga tahun 1930-an. Gunther telah menggunakan lebih dari 100 sampel yang terdiri dari wilayah dan kota yang dikunjunginya di benua tersebut. Menurut dia, keunikan Afrika bersumber dari keadaan sosiologis, historis, antropologis, dan geografisnya. Dari segi itu ternyata masyarakat-masyarakat Afrika pedalaman tumbuh dan berkembang dari kelompok-kelompok kesukuan dan sub-kesukuan. Itulah sebabnya terjadi kolonialisme di Afrika oleh Perancis, Inggris, Belanda, dan Belgia. Mereka mulai mengeksploitasi ekonomi Afrika, dan beberapa di antara mereka sembari mengumpulkan informasi historis-antropologis masyarakat kesukuan tersebut.

Dari kajian historis-antropologis itu, ditemukan unsur budaya dari masyarakat primitif hingga masyarakat modern. Dalam masyarakat Afrika, ternyata yang masih tetap kuat adalah unsur patronase dan paternalistik. Afrika juga mempunyai keunikan dari sudut geografi, yang menempatkan Afrika sebagai benua sendiri di dunia. Keunikan itu adalah terbentuknya gurun pasir yang oleh para pakar Barat disebut Laut Patih. Sedangkan di pedalaman Afrika, diwarnai dengan kekayaan flora dan fauna yang memberikan sumbangan besar terhadap kajian antropologi, sejarah, dan akhir-akhir ini kajian mengenai lingkungan hidup.

Kedua keunikan itulah yang membentuk masyarakat Afrika secara khusus, dan penting untuk dikaji secara ilmiah. Tentang pentingnya Afrika sebagai kajian ilmiah, ternyata berdasarkan pada jurnal-jurnal ilmiah yang terbit selama beberapa dekade, dan oleh karenanya kajian Afrika di mata sarjana Barat telah melahirkan *Africa Studies*. Jurnal ilmiah yang paling banyak adalah bidang antropologi tentang Afrika. Secara khusus ada universitas di Inggris, yang dinamakan “Universitas Bidang Ketimuran” yang mempelajari tentang Asia dan Afrika.

Munculnya kajian Afrika di universitas-universitas Eropa Barat dilatarbelakangi oleh beberapa kondisi, yaitu: pertama, didorong oleh kebijakan-kebijakan kolonial ketika Afrika menjadi tanah koloni Eropa Barat. Atas dasar ini, maka kajian Afrika telah dimulai sejak Afrika menjadi tanah koloni. Kedua, kajian Afrika didorong oleh perkembangan ilmu

pengetahuan di Eropa Barat sejak revolusi industri di Inggris, yang menempatkan bidang ilmu dan teknologi sebagai prioritas utama untuk kemajuan industri.

Setelah Perang Dunia II, kajian Afrika semakin berkembang pesat, terutama di kampus-kampus Eropa Barat. Perkembangan yang pesat ini karena dorongan perkembangan teori dan metodologi ilmu sosial yang menempatkan cara-cara kualitatif yang diadopsi tahun 1930-an. Dalam pada itu, Amerika Serikat menjadi pelopor perkembangan secara kualitatif dalam ilmu sosial. Dilihat dari segi pembagian wilayah kajian, meskipun pembagian itu semu, tampaknya Perguruan Tinggi di Eropa Barat lebih memusatkan kajiannya pada wilayah-wilayah Afrika, sedangkan Amerika Serikat lebih memusatkan pada kajian Asia Tenggara (Southeast Asian Programs).

4. Patron-Client

Membahas patron-client berarti membahas dua bidang yaitu: membahas teori Barat yang berhubungan dengan patron-client, dan membahas pengalaman masyarakat dalam mengembangkan kebudayaannya, sehingga terbentuk struktur masyarakat. Dari segi teori-teori Barat, hubungan patron-client, berarti membahas teori-teori kepemimpinan R. Bendix dan Max Weber. Bendix adalah seorang pemikir Italia yang menjelaskan bahwa dalam masyarakat dunia selalu terdiri dari pemimpin dan orang yang dipimpin. Yang dipimpin adalah rakyat yang selalu didominasi oleh para kaum kolonial. Itulah sebabnya Bendix menyebut istilah sub-ordinasi, yaitu sebagai masyarakat yang dikuasai. Oleh karena itu, menurut Bendix, pemimpin selalu mempunyai dua hal, yaitu *power* dan *authority*. Dalam kajiannya, Bendix lebih banyak menjelaskan *power* dan *authority* masyarakat feodal di Eropa.

Kemudian Weber, pada abad ke-19 dan awal abad ke-20, juga menjelaskan hubungan patron-client melalui teorinya yaitu: (1) teori yang tradisional, (2) kharismatik, dan (3) rasional. Pada hubungan yang tradisional, seorang patron memperoleh kedudukannya secara turun temurun. Kekuasaan yang diperoleh secara turun temurun ini dibahas oleh Bendix tetapi kurang membahas tentang patron-client pada kepemimpinan rasional. Ia sedikit menyinggung kharismatik seorang penguasa. Pada hubungan kharismatik, seorang patron mempunyai client yang banyak, diikuti oleh rakyat banyak karena kharismanya, misalnya tokoh-tokoh keagamaan, pendeta, pastor, dan kiai. Pembahasan Weber mengenai kharismatik ini merupakan pembahasan argumentatif-komparatif, yaitu pengalaman masyarakat keagamaan di dunia.

Pada abad pertengahan di Eropa Barat yang dimulai pada abad ke-13, hingga menjelang revolusi industri, ternyata para pendeta sangat mempunyai kewibawaan dalam agama, sosial, politik, ekonomi, sehingga membentuk nilai kharisma. Di Indonesia, pada abad ke-19, tokoh-tokoh agama Islam, yaitu para kiai, menduduki kepemimpinan yang kharismatik. Ada dua hal yang mendorong hal ini, yaitu: *Pertama*, kiai-kiai mengembangkan pesantren-pesantren seperti tampak di Jawa dan Pesantren di wilayah lingkaran tambang Sumbawa Barat, sebagai akibat dari modernisasi Barat dan masuknya ekonomi uang. Maka cara melawannya adalah dengan mendirikan pesantren-pesantren. Jika mempelajari sejarah pesantren atau tradisi pesantren, tampak bahwa seorang kiai mempunyai kharisma yang sangat dikagumi oleh para santri pondok serta alumninya. Itulah sebabnya para kiai mempunyai hubungan patront-klient yang kharismatik. Jika dipelajari, hubungan kiai dengan para santrinya menunjukkan corak yang kharismatik. Ada beberapa teori yang menyatakan bahwa perkembangan Islam diikuti ajaran sufisme, yaitu gerakan yang dipimpin oleh para sufi/kiai yang mempelajari tasawuf. Dalam konsep yang sufistik, ada hubungan patront-client yang kharismatik.

Kedua, kebijakan kolonial yang berupa pemberian tugas kepada aparat birokrasi kolonial untuk mengawasi kegiatan-kegiatan orang Islam, dan harus memberikan laporan. Atas dasar itulah maka para kiai sangat dipatuhi oleh pengikutnya sebagai patront. Dalam konsep tradisi, kiai sebagai patront mempunyai kewajiban: (1) membimbing para santri untuk dapat menjalankan syariat Islam secara baik; (2) melindungi para santri dari ancaman-ancaman, baik yang bersifat fisik maupun non-fisik, sehingga ajaran seorang kiai pada suatu pesantren sangat dipatuhi sebagai benteng untuk melawan segalanya. Di sini biasanya seorang kiai mengembangkan tarekat atau tasawuf dengan aliran masing-masing.

Pemimpin yang rasional, menurut Max Weber, mendasarkan ukuran patront-client pada prestasi, sehingga mengembangkan "*merit sistem*", yaitu sistem jabatan berdasarkan keahlian, sehingga lebih mengembangkan rasio atau nalar. Kebudayaan Barat sejak abad ke-16 mulai dengan "*merit sistem*", terutama di Inggris, meskipun di sana pada abad ke-15, feodalisme masih kuat. Setelah revolusi industri abad ke-18, sistem keahlian berkembang pesat, sehingga dunia perdagangan, birokrasi, ekonomi, politik, industri berkembang pesat karena dorongan *merit sistem* (keahlian atau prestasi).

Berdasarkan pada kebudayaan Islam di Indonesia yang dikembangkan oleh kerajaan-kerajaan Islam pada abad ke-17 ketika ada potensi ekonomi yang luar biasa di bidang perdagangan, ternyata hubungan patront-client mulai berubah ke arah yang egalitarian yang kemudian disebut demokrasi, menurut konsep masyarakat modern. Abad ke-17 adalah abad Islam dalam sejarah Indonesia, karena potensi ekonomi perdagangannya. Hubungan patront-

client, dalam hal ini dapat diambil contoh kerajaan Aceh. Di Aceh, kerajaan Aceh mempunyai dua kitab undang-undang, yaitu Tajusalatin dan Bustanu Salatin. Dua buku ini merupakan dua sumber untuk mengatur masyarakat Islam Aceh dalam hal hubungan antara raja dengan rakyat (patront-client). Ada perbedaan raja sebagai patront antara kebudayaan Islam dengan kebudayaan Hindu. Dalam kebudayaan Islam patront adalah: (1) raja dalam konsep Islam dianggap sebagai orang biasa yang mempunyai kelebihan; (2) dalam kebudayaan Islam, patront atau raja, sultan, harus mampu mengemban keadilan sesuai dengan ajaran-ajaran Islam.

Oleh karena itu, menurut adat Aceh, seperti yang terungkap dalam dua kitab tersebut, raja dtuntut oleh *client*-nya: (a) bertindak adil pada orang yang mencuri, memberikan hukuman berat pada orang yang mencuri; (b) raja harus menghidupkan yang mati, dan mematikan yang hidup. Artinya yang salah harus dihukum dan yang benar harus dibebaskan; (c) raja-raja Islam Aceh dituntut oleh client untuk memberikan sebagian hartanya pada rakyat.

Sedangkan dalam kebudayaan Hindu, patront dituntut bahwa: (a) raja sebagai patront dianggap sebagai orang yang luar biasa, karena ia mengandung unsur magis dan sakral. Dunia giri raja sebagai patront, digambarkan sebagai mikrokosmos, di mana *client*/rakyat beranggapan dan percaya bahwa hubungan mikrokosmos/alam raya harus serasi dan seimbang. Jika terganggu akan menimbulkan malapetaka bagi kehidupan manusia. Untuk itu, patront harus disakralkan dengan berbagai upacara dan ritual. (b) pada masa kejayaan Majapahit, kepala perang daerah, pada waktu upacara bulan purnama setahun sekali harus menghadap raja bersama upetinya berupa emas dan hasil bumi. Karena raja dianggap sebagai sakral, maka mekanisme ini tidak mengalami kesulitan.

C. NEGARA DALAM KONSEP UMUM

Selain sebagai makhluk Tuhan dan makhluk individu, manusia juga memiliki kodrat sebagai makhluk sosial. Oleh karena itu, sejak dahulu manusia selalu hidup bersama-sama dalam suatu kelompok untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, seperti: mencari makan, menghadapi masalah, mengatasi gangguan dan ancaman, serta melanjutkan keturunan (Suhady, 2001:3). Semula kelompok manusia itu hidup berpindah-pindah tempat, kemudian karena perkembangan peradaban, mereka mulai hidup menetap pada suatu tempat tertentu, misalnya untuk beternak dan bercocok tanam.

Dalam upaya mempertahankan kelangsungan hidupnya pada tempat tinggal tertentu yang dianggap baik sebagai sumber penghidupan bagi kelompoknya, diperlukan seorang atau sekelompok kecil orang yang ditugaskan untuk mengatur dan memimpin kelompoknya. Dalam hal ini, pemimpin kelompok diberi kekuasaan dan kewenangan tertentu dan anggota kelompok diwajibkan untuk menaati peraturan atau perintah dari pemimpinnya. Dengan demikian, maka timbullah dalam kelompok itu suatu kekuasaan “pemerintahan yang sangat sederhana” (Kansil: 1978). Setiap anggota kelompok itu dengan sadar mengetahui atau mendukung tata hidup dan peraturan-peraturan yang ditetapkan pemimpin mereka. Tata dan peraturan hidup tertentu itu mula-mula tidak tertulis, batasannya tidak jelas, dan merupakan adat kebiasaan saja. Namun demikian, lambat laun peraturan itu mereka tuliskan dan menjadi peraturan-peraturan tertulis yang dilaksanakan dan ditaati.

Berkaitan dengan bertambah luasnya kepentingan kelompok-kelompok itu dan untuk mengatasi segala kesulitan yang timbul, baik internal maupun eksternal, maka dianggap perlu dibentuk suatu organisasi yang lebih teratur dan memiliki legitimasi kekuasaan yang memadai. Organisasi itu sangat diperlukan untuk melaksanakan dan mempertahankan peraturan-peraturan hidup agar dapat berjalan secara tertib. Organisasi yang memiliki legitimasi kekuasaan itulah yang kemudian dinamakan negara.

Dalam Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila (1983: 224) dijelaskan secara etimologis bahwa istilah negara berasal dari kata “nagari atau negara“ (sansekerta) yang berarti kota, desa, daerah, wilayah, atau tempat tinggal seorang pangeran. Secara etimologis, konsep “negara” muncul dari terjemahan bahasa asing “*Staat*” (Jerman dan Belanda) dan “*State*“ (Inggris). Dua konsep itu, baik *Staat* maupun *State* berakar dari bahasa Latin, yaitu *statum* atau *status*, yang berarti menempatkan dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, dan menempatkan. Kata status juga dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang menunjukkan sifat atau keadaan tegak dan tetap.

Konsep negara sebagai organisasi kekuasaan dipelopori oleh J.H.H. Logemaan dalam buku *Over De Theorie Van Een Stelling Staadrecht*. Konsep itu menyebutkan bahwa keberadaan negara bertujuan untuk menyelenggarakan dan mengatur masyarakat yang dilengkapi dengan kekuasaan tertinggi. Definisi itu menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan (Budiyanto, 1997). Terminologi seperti itu kemudian diikuti oleh Harold J. Laski, Max Weber, dan Leon Duguit.

Dalam konsepsi negara sebagai kekuasaan, Kansil (1978) menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari manusia-manusia (masyarakat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama. Dalam pengertian luas, negara

merupakan kesatuan sosial yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan bersama.

Berikut adalah pengertian tentang negara yang dikemukakan oleh para pakar kenegaraan.

1 Kranenburg

Dalam konsepsi Kranenburg, negara merupakan suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri.

2 Roger F. Soltau

Negara adalah suatu alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama yang mengatasnamakan masyarakat.

3 George Jellinek

Dalam terminologi Jellinek, negara merupakan organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang telah berkediamaan di wilayah tertentu.

4 Max Weber

Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam menggunakan kekuatan secara sah dalam suatu wilayah.

5 G.W.F. Hegel

Negara adalah organisasi kesusilaan yang muncul sebagai sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal.

6 Harold J. Laski

Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat adalah kelompok yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati oleh individu maupun asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.

7 Soenarko

Negara adalah organisasi masyarakat yang memiliki daerah tertentu di mana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai kedaulatan.

8 R.Djokosoetono

Negara adalah organisasi sekelompok manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sah.

Dari beberapa pendapat para ahli seperti yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang di dalamnya harus ada rakyat, wilayah yang permanen, dan pemerintahan yang berdaulat (baik ke dalam maupun ke luar).

Dalam konsep negara sebagai organisasi kekuasaan, di dalam negara terdapat suatu mekanisme atau tata hubungan kerja yang mengatur suatu kelompok manusia atau rakyat agar berdaulat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara. Untuk dapat mengatur rakyatnya, maka negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya untuk mematuhi segala peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan oleh negara. Untuk menghindari adanya kekuasaan yang sewenang-wenang, negara juga menetapkan cara-cara dan batas-batas kekuasaan itu dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan, organisasi, maupun oleh negara itu sendiri.

Ketika di dalam bahasa Indonesia kita hanya mengenal satu pengertian tentang negara, maka tidak demikian halnya dalam sejarah bernegara di Eropa. Analisis ini diperlukan agar kita tidak tergelincir ke pengertian negara yang tidak sesuai dengan cara pandang bangsa Indonesia. Semenjak bangsa-bangsa di Eropa sudah menetap dan tidak mengembara (nomaden) lagi, maka bernegara pada umumnya diartikan sebagai memiliki atau menguasai sebidang tanah atau wilayah tertentu (Padmo Wahyono, 1992: 92). Dengan perkataan lain, penguasaan atas tanah yang menumbuhkan kewenangan kenegaraan (teori patrimonial) di mana struktur sosial yang dihasilkan disebut feodalisme atau landlordisme. Negara dalam keadaan demikian disebut sebagai tanah (*land*) dan hal ini nampak pada sebutan England, Holland, dan lain sebagainya.

Definisi tersebut kemudian berkembang, yaitu bahwa tanah mendatangkan kemakmuran atau kekayaan (*reichrijksdom*), di mana negara kemudian diartikan sebagai *rijk* (Belanda) atau *reich* (Jerman) yang artinya kekayaan kelompok manusia (dinasti), misalnya frankrijk, Oostenrijk, dan sebagainya. Kondisi pra-liberal ini berakhir dengan tumbuhnya teori liberalisme yang dipelopori oleh John Locke, Thomas Hobbes, dan Jean Jacques Rousseau. Dalam konsepsi itu, negara tidak lagi diartikan sebagai tanah maupun kekayaan (*land* atau *reich*), melainkan sebagai suatu status hukum (*state-staat*), suatu masyarakat hukum (*legal society*) sebagai hasil dari suatu perjanjian bermasyarakat (*social contract*). Jadi, negara merupakan hasil perjanjian bermasyarakat (*ver trag-ver drag*) dari individu-individu yang bebas, sehingga hak-hak orang seorang (hak asasi) lebih tinggi kedudukannya ketimbang negara yang merupakan hasil bentukan individu-individu bebas tersebut.

Cara pandang individualistik ini sebagaimana dijelaskan oleh Soepomo di dalam rapat BPUPKI, tidak kita pilih atau kita ikuti, sekalipun di dalam lembaga-lembaga pendidikan di Indonesia masih di-"indoktrinasikan". Paham individualistik ini mendapat pertentangan dalam sejarah kenegaraan di Eropa dari kelompok sosialis-komunis yang dipelopori oleh Marx, Engels, dan Lenin yang mendasarkan anggapannya pada teori kelas bahwa negara adalah alat dari mereka yang ekonominya kuat untuk menindas yang lemah. Cara pandang seperti itu juga bukan cara pandang bangsa Indonesia tentang negara.

Selain kedua cara pandang tersebut di atas, Soepomo menguraikan adanya cara pandang yang ketiga yang dikenal sebagai cara pandang integralistik, yang melihat negara sebagai suatu kesatuan organis yang utuh, seperti yang dikemukakan oleh Hegel, Adam Muller, dan Spinoza. Paham integralistik ini berbeda dengan cara pandang individualistik dari Rousseau dan kolektivisme Rusia. Dalam pada itu, Hatta menentang paham integralistik Jerman ini karena dianggap dapat menumbuhkan negara kekuasaan, sekalipun ada kemiripan dengan cara pandang Indonesia tentang satunya makro dan mikrokosmos.

Hatta mengusulkan dilengkapinya cara pandang integralistik tersebut dengan kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Dengan diterimanya usul Muhammad Hatta, maka terbentuklah integralistik Indonesia yang berbeda dengan cara pandang integralistik Jerman (Padmo Wahyono, 1992: 94). Dapat diidentifikasi bahwa di dalam individualisme Rousseau, individu lebih diutamakan ketimbang masyarakat. Sedangkan di dalam integralistik Jerman, masyarakat lebih diutamakan ketimbang individu, dan di dalam integralistik Indonesia, kemakmuran masyarakat diutamakan, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Oleh karena itu, cara pandang Indonesia tidak sekadar melihat negara secara organis, melainkan sebagaimana disepakati yang kemudian dirumuskan dalam alinea ketiga UUD 1945, yaitu bahwa negara adalah suatu keadaan kehidupan berkelompoknya bangsa Indonesia yang atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur bangsa Indonesia untuk berkehidupan berkebangsaan yang bebas. Dengan demikian, sekalipun semenjak Rousseau analisis bernegara berkisar pada masalah hukum, yaitu pembentukan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, namun analisis tersebut di Indonesia harus tetap didasarkan pada cara pandang integralistik.

D. Sejarah Terjadinya Negara, Tujuan, dan Fungsi

1. Terjadinya negara

Suatu negara tidak serta-merta begitu saja muncul, tetapi ada latar belakang pendorongnya. Terdapat beberapa teori tentang terjadinya suatu negara, antara lain sebagai berikut.

a. Teori Kenyataan

Dalam teori ini, terjadinya suatu negara adalah suatu kenyataan. Ketika unsur-unsur negara (pemerintahan yang berdaulat, bangsa, dan wilayah) ada, maka pada saat itu juga suatu negara sudah menjadi kenyataan.

b. Teori Ketuhanan

Terjadinya suatu negara adalah kehendak Tuhan. Menurut teori ini, segala sesuatu tidak akan terjadi apabila Tuhan tidak menghendakinya. Kalimat-kalimat seperti “Atas Berkat Rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa”...”by the grace of God...” menunjuk ke arah teori ini.

c. Teori Perjanjian

Berdasarkan teori ini, terjadinya negara dikarenakan oleh adanya perjanjian yang dibuat antara orang-orang yang tadinya hidup bebas merdeka, terlepas satu sama lain tanpa ikatan kenegaraan. Perjanjian ini diselenggarakan agar kepentingan bersama terpelihara dan terjamin, agar orang yang satu tidak merupakan binatang buas bagi orang yang lain (*homo homini lupus*, menurut Hobbes). Perjanjian itu disebut perjanjian masyarakat (*social contract*, menurut Rousseau). Dapat pula terjadi suatu perjanjian antara daerah jajahan, misalnya kemerdekaan Filipina pada tahun 1946 dan India pada tahun 1947.

d. Teori Penaklukan

Berdasarkan teori ini, terjadinya negara disebabkan oleh sekelompok manusia yang menaklukkan daerah kelompok lain. Agar daerah itu tetap dapat dikuasai, maka dibentuklah suatu organisasi yang berupa negara. Selain itu terjadinya negara dapat pula disebabkan oleh bangsa/negara lain. Suatu daerah tertentu melepaskan diri dari negara yang sebelumnya menguasainya dan menyatakan dirinya sebagai suatu negara baru (misalnya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, Timor Leste yang sebelumnya menjadi bagian dari NKRI kemudian melepaskan diri dari Bangsa Indonesia dan menjadi negara merdeka.).

e. Teori Pemberontakan

Pemberontakan terhadap negara lain yang menjajah, seperti: Amerika Serikat terhadap Inggris pada tahun 1776-1783.

- f. Peleburan atau fusi antara beberapa negara menjadi satu negara baru, misalnya: Jerman bersatu pada tahun 1871.

Secara teoretis, suatu negara dianggap ada apabila telah memenuhi ketiga unsur negara, yakni: pemerintahan yang berdaulat, bangsa, dan wilayah. Konsepsi seperti ini memengaruhi pula perdebatan di dalam PPKI, baik dalam membahas wilayah negara maupun dalam merumuskan Pembukaan yang sebenarnya direncanakan sebagai naskah Proklamasi. Suatu kenyataan pula bahwa tidak satupun warga negara Indonesia yang tidak menganggap bahwa terjadinya NKRI adalah pada waktu Proklamasi 17 Agustus 1945, sekalipun ada pihak-pihak (terutama luar negeri) yang beranggapan berbeda dengan dalih teori yang universal. Oleh karena itu, sekalipun pemerintah belum terbentuk, bahkan hukum dasarnya pun belum disahkan, tetapi bangsa Indonesia beranggapan bahwa NKRI sudah ada semenjak diproklamasikan. Bila kita kaji secara detail dan mendalam, rumusan pada alinea ke dua Pembukaan UUD 1945, bangsa Indonesia beranggapan bahwa terjadinya negara merupakan suatu proses atau rangkaian tahap-tahap yang berkesinambungan. Adapun rincian tersebut adalah: (1) perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia; (2) proklamasi atau pintu gerbang kemerdekaan, dan (3) keadaan bernegara yang nilai-nilai dasarnya adalah merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Dengan demikian, jelaslah bahwa dalam menerjemahkan perkembangan teori kenegaraan tentang terjadinya NKRI sangat terperinci. Hal ini dapat kita amati dari unsur terjadinya NKRI sebagai berikut.

- a. Terjadinya negara merupakan suatu proses yang tidak sekadar dimulai dari proklamasi, melainkan bahwa perjuangan kemerdekaan pun mempunyai peran khususnya dalam pembentukan ide-ide dasar yang dicita-citakan.
- b. Setelah Proklamasi barulah “*mengantarkan bangsa Indonesia*” ke depan pintu gerbang kemerdekaan, jadi tidak berarti bahwa dengan proklamasi proses bernegara telah selesai.
- c. Keadaan bernegara yang kita cita-citakan bukanlah sekadar adanya pemerintahan, wilayah, dan bangsa, melainkan harus kita isi menuju keadaan merdeka, berdaulat, bersatu, adil, dan makmur.
- d. Terjadinya negara adalah kehendak seluruh bangsa, dan bukan sekadar keinginan golongan yang kaya dan yang pandai atau golongan ekonomi lemah untuk menentang golongan ekonomi kuat seperti dalam teori kelas.
- e. Unsur religiusitas dalam terjadinya negara menunjukkan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Unsur terakhir inilah yang kemudian diterjemahkan menjadi pokok pikiran keempat yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945, yaitu bahwa Indonesia bernegara berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa yang di dasarkan pada kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

2. Tujuan negara dalam sistem feodal dan modern

Dalam sistem feodal, tujuan negara adalah penguasaan atas tanah. Oleh karena itu, pemupukan kekayaan oleh penguasa menjadi tujuan utama dan kekayaan yang melimpah pada penguasa (negara) akan “tertumpah” pada rakyatnya. Rakyat cukup menyerahkan diri pada penguasa apabila ingin makmur. Itulah tujuan bernegara yang feodalistik atau yang sering kali terjelma pula dalam sistem perekonomian “*merkantilistik*” bahkan etatisme. Secara kiasan sering diungkapkan bahwa rakyat harus menunggu “membesarnya kue” yang akan dibagi.

Cara pandang demokrasi modern tentu sangat berbeda dengan cara pandang feodal. Menurut J.J. Rousseau, tujuan bernegara adalah persamaan dan kebebasan (*man are born free and equal*). Gagasan ini bahkan menjadi mitos di Eropa dengan nuansa penekanan yang berbeda-beda. Misalnya di Eropa Barat, orang mengutamakan kebebasannya sedangkan persamaannya cukup dalam hukum, sedangkan di Eropa Timur (menurut Eropa Barat) yang diutamakan persamaan materinya, sedangkan kebebasannya dinomorduakan. Mitos persamaan dan kebebasan ini kemudian dituangkan ke dalam konsep negara hukum yang demokratis dengan berbagai variasinya, sehingga oleh Carl Schmitt disimpulkan bahwa “*Ideal Begriff derverfassung* atau pengertian ideal di dalam konstitusi adalah “*Demokratischen Rechtsstaat*”. Mitos ini pernah diterapkan pula di dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 dengan rumusan negara hukum yang demokratis. Di negara-negara Anglo Saxon kita kenal konsep *Rule of Law and not of men*, sedangkan negara-negara Eropa Timur cenderung pada konsep *Socialist Legality*.

Pertanyaan kita kemudian adalah bagaimanakah tujuan bernegara Indonesia. Sebenarnya, konsep yang lebih tua daripada negara hukum (modern) ialah bahwa konsep negara bertujuan untuk memenuhi kepentingan umum atau *res publica*. Ini dibakukan dalam konsep negara Republik, sehingga asumsinya setiap negara yang berbentuk Republik, adalah untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan dinasti (monarki) atau untuk kepentingan golongan (aristokrasi).

Konsep kepentingan umum menurut bangsa Indonesia secara ketatanegaraan seringkali diungkapkan sebagai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dirumuskan unsur-unsur masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila tersebut secara dinamis dan tidak terminal utopistis. Unsur-unsur tersebut adalah: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan, dan keadilan sosial. Dengan demikian, konsepsi masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila secara ketatanegaraan yakni terselenggaranya keempat unsur tersebut secara dinamis dan berkesinambungan.

Operasionalisasi pencapaian tujuan bernegara menurut penjelasan UUD 1945 tersebut adalah pertama di-“ciptakan” pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan ke dalam pasal-pasal sebagai instruksi bagi penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Penjabaran ini lebih lanjut ialah ke dalam undang-undang. Demikianlah sistem undang-undang dasar kita. Penciptaan ke dalam pasal-pasal adalah dalam bentuk ke dalam tatanan-tatanan kehidupan yang dijabarkan nilai-nilai dasarnya.

3 Sifat negara

Negara mempunyai sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Pada umumnya terdapat anggapan bahwa setiap negara mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua (Miriam Budiarjo, 2007). Berikut akan dijelaskan lebih lanjut tentang sifat sebuah negara.

a. Sifat memaksa

Sifat memaksa mengandung pengertian bahwa Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di suatu negara harus ditaati, sehingga penertiban dalam masyarakat tercapai serta dapat mencegah timbulnya tindakan anarki. Di sini, negara dapat menggunakan kekuatan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah negara menggunakan aparat keamanan seperti polisi, TNI, Kejaksaan, Kehakiman, dan lembaga lainnya seperti yang diatur dalam konstitusi negara.

b. Sifat monopoli

Negara mempunyai hak monopoli atas penetapan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam rangka ini, negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan, suatu ideologi, atau aliran politik tertentu dilarang berkembang atau disebarluaskan karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.

c. Sifat mencakup semua

Semua Peraturan Perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa terkecuali, contohnya undang undang perpajakan.

4. Fungsi negara

Adapun fungsi negara adalah sebagai berikut.

- a. Melaksanakan penertiban dan keamanan negara. Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa, maka negara harus berperan melaksanakan penertiban.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
- c. Pertahanan dan menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan peradilan.

E. Bentuk dan Unsur Negara

1. Bentuk negara

Bentuk negara adalah penjelmaan dari organisasi negara secara nyata di masyarakat. Ia mencerminkan suatu pola tertentu atau dengan orientasi sistemik. Bentuk negara merupakan suatu sistem berorganisasi atau puncak manusia dalam kehidupan berkelompok. Berdasarkan teori-teori modern, bentuk negara yang terpenting adalah Negara Kesatuan (Unitarisme) dan Negara Serikat (Federasi). Dilihat dari segi ini, bentuk organisasi negara bukan lagi masalah republik, monarki, atau aristokrasi, melainkan negara kesatuan atau negara serikat.

a. Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah. Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk mengatur seluruh wilayahnya melalui pembentukan daerah-daerah dalam wilayah negara. Dalam negara kesatuan, pelaksanaan pemerintahan negara dapat dilaksanakan dengan sistem sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi. Pertama, sistem sentralisasi adalah segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kedua, sistem dekonsentrasi, di mana pemerintah di atas mendelegasikan

sebagian wewenangnya pada pemerintahan yang berada di bawahnya. Contohnya Mendagri mendelegasikan wewenangnya pada pemerintahan tingkat 1 (Gubernur). Ketiga, sistem desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.

Bentuk negara kesatuan pada umumnya mempunyai sifat-sifat seperti: 1) kedaulatan negara mencakup ke dalam dan ke luar yang ditangani pemerintah pusat; 2) negara hanya mempunyai satu undang-undang dasar, satu kepala negara, satu dewan menteri, dan satu Dewan Perwakilan Rakyat; 3) hanya ada satu kebijakan yang menyangkut persoalan politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.

b. Negara Serikat (Federasi)

Negara serikat adalah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara, yang menjadi negara-negara bagian dan negara serikat. Negara-negara bagian itu semula merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dengan negara serikat, maka negara yang tadinya berdiri sendiri itu kemudian menjadi negara bagian. Mereka melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan menyerahkan kepada negara serikat. Kekuasaan yang diserahkan itu disebutkan satu demi satu (limitatif), dan hanya kekuasaan yang disebutkan itulah yang diserahkan kepada negara serikat (*delegated powers*). Kekuasaan asli ada pada negara bagian, dan negara itu berhubungan langsung dengan rakyatnya.

Kekuasaan dari negara serikat adalah kekuasaan yang diterimanya dari negara bagian. Biasanya yang diserahkan oleh negara-negara bagian kepada negara serikat ialah hal-hal yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, pertahanan negara, keuangan, dan urusan pos dan telekomunikasi.

2. Unsur terbentuknya negara

Suatu negara harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut. 1) rakyat yang bersatu; 2) daerah atau wilayah; 3) pemerintah yang berdaulat; dan 4) mendapat pengakuan dari negara lain (Budiyanto, 1997). Konvensi Montevideo pada tahun 1933 menyebutkan unsur-unsur berdirinya suatu negara antara lain berupa rakyat, wilayah yang tetap, dan pemerintah yang mampu mengadakan hubungan internasional. Dari pendapat tersebut, unsur rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat merupakan unsur konstitutif karena keberadaannya mutlak harus ada. Sedangkan pengakuan dari negara lain merupakan unsur deklaratif yang bersifat formalitas, karena diperlukan dalam rangka memenuhi unsur tata aturan pergaulan

internasional. Kansil (1978) menyatakan bahwa pada umumnya negara harus memenuhi unsur-unsur atau syarat: (a) harus ada wilayahnya; (b) harus ada rakyatnya; (c) harus ada pemerintahan yang berkuasa terhadap seluruh daerah dan rakyatnya, dan (d) harus ada tujuannya.

C. Penutup.

Membahas sejarah tata negara, baik secara makro maupun mikro, berarti masuk ke kawasan politik. Sedangkan wilayah politik itu sendiri dapat dikaji dari berbagai sudut pandang, di antaranya sejarah politik, sosiologi politik, antropologi politik, dan ilmu politik. Dimensi ini saling mengoreksi dan melengkapi dalam pembahasannya, sehingga ditemukan fenomena yang utuh tentang konsep Tata negara. Oleh karena itu, dalam pembahasannya, sejarah tata negara tidak dapat berdiri sendiri, sehingga memerlukan suatu terminologi dan pendekatan multidimensional. Sedangkan dalam membahas perkembangan negara dari suatu organisasi yang sangat sederhana sampai yang modern, pada umumnya ahli-ahli ilmu politik selalu berpijak pada antropologi. Dua bidang antropologi ini dalam hubungannya dengan negara membahas organisasi, pemimpin, tradisi, dan kebudayaan. Oleh karena itu, bidang antropologi politik sebagai pendekatan untuk menjelaskan sejarah ketatanegaraan, tidak terlepas dari kerangka politik yang mendukungnya.

Masyarakat kesukuan yang primitif termasuk budayanya mencakup tahap ontologi, yaitu tahap dimana hakikat dasar hidupnya sangat tergantung pada alam. Tahap ini diperkuat dengan tahap mistis, yaitu tahap memitoskan alam dengan berbagai ritual seperti upacara adat. Sedangkan dalam masyarakat modern, tahapannya sudah memasuki tahap fungsional, di mana logika, nalar, dan pikiran mulai digunakan untuk menguasai alam dan tidak tergantung pada alam.

Dalam konsep negara sebagai organisasi kekuasaan di masyarakat moderen, di dalam negara terdapat suatu mekanisme atau tata hubungan kerja yang mengatur suatu kelompok manusia atau rakyat agar berdaulat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara. Untuk dapat mengatur rakyatnya, maka negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya untuk mematuhi segala peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan oleh negara. Untuk menghindari adanya kekuasaan yang sewenang-wenang, negara juga menetapkan cara-cara dan batas-batas kekuasaan itu dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan, organisasi, maupun oleh negara itu sendiri.

Zulkarnain, lahir di Taliwang Sumbawa Barat, 9 Agustus 1974. Menamatkan Stdi pada program Magister Pendidikan sejarah di Universitas Negeri Jakarta (2002). Saat ini sebagai Pengajar di Pendidikan sejarah FIS UNY dengan kosentrasi pada matakuliah Sejarah Tatanegara.