

NEGARA DAN FUNGSINYA (Telaah atas Pemikiran Politik)

Usman

Guru Besar Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar

Abstrak

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

Kata Kunci:

Negara, Pemikiran dan Politik.

A. Pendahuluan

Perbincangan mengenai negara dalam pemikiran politik merupakan isu sentral yang selalu menarik untuk dibicarakan, terutama di era modernisasi saat ini. Sebab di kalangan para ahli sendiri masih terdapat perbedaan pendapat dalam melihat konsepsi tentang negara.

Permasalahan krusial yang dihadapi umat Islam setelah wafatnya Nabi Muhammad saw adalah masalah kepemimpinan, siapa yang akan menggantikan kedudukan beliau pemimpin umat. Hal ini terjadi karena baik Al-Qur'an maupun hadis Nabi sendiri tidak secara tegas dan rinci menjelaskan bagaimana sistem dan bentuk pemerintahan yang harus dijalankan oleh umat Islam setelah beliau. Hal ini menimbulkan berbagai penafsiran dan perbedaan pendapat yang pada gilirannya akan mempengaruhi substansi pemikiran mereka mengenai konsepsi tentang negara.

Di sisi lain, dalam perkembangan sejarah Islam, keragaman pemikiran para teokritus politik Islam melahirkan pula berbagai praktik ketatanegaraan yang berbeda di kalangan umat Islam. Perbedaan tersebut semakin mengental ketika Islam menghadapi kolonialisme Barat pada abad ke-19 M. Barat di samping menguasai daerah-daerah Islam, juga melakukan ekspor terhadap pemikiran dan ideology-ideologi politik mereka. Hal ini mendapat respons dari umat Islam sendiri, baik dengan cara menerima bulat-bulat, menolak-mentah-mentah, maupun mengapresiasikannya secara kritis dengan mengambil nilai-nilainya yang dipandang positif dan membuang nilai-nilainya yang negatif.

Polarisasi dari ketiga sikap ini lahir dari tiga pandangan yang berbeda tentang Islam dan ketatanegaraan. Sikap pertama, lahir dari pemikiran bahwa Al-Qur'an tidak membawa konsep tentang negara yang baku dan Nabi Muhammad saw juga tidak dimaksudkan oleh Allah untuk menciptakan kekuasaan politik. Tugas Nabi Muhammad saw hanyalah sebagai pembawa wahyu bukan sebagai pemimpin politik atau untuk mendirikan negara. Karena itu, umat Islam harus meniru Barat untuk mencapai kemajuan mereka.¹

Sedangkan sikap kedua, lahir dari pandangan bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dalam mengatur seluruh aspek kehidupan manusia. Al-Qur'an ibarat *super market* yang telah menyediakan sistem politik yang mesti diikuti oleh umatnya. Hal demikian diimplementasikan pula oleh Nabi Muhammad saw dalam membangun Madina sebagai negara dan pemerintahan pertama dalam sejarah Islam yang kemudian dilanjutkan oleh khalifah-khalifah sesudah beliau. Inilah yang mesti diteladani dan diikuti oleh umat Islam.²

Sikap ketiga, menyatakan bahwa Islam memang tidak menyediakan konsep

¹ Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. 1, (Jakarta: Rader Jaya Pratama, 2001), h. 31

² Lihat Abu A'la Al-Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, diterjemahkan oleh Asep Hikmat dengan judul, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, cet. I, (Bandung: Mizan, 1990), h.236

negara yang baku untuk dijadikan acuan dalam pengelolaan negara dan pemerintahan. Tetapi, Islam juga tidak membiarkan umatnya tanpa petunjuk dan pedoman dalam mengelola negara dan pemerintahan. Islam hanya memberikan seperangkap tata nilai yang mesti dikembangkan oleh umatnya sesuai dengan tuntutan situasi, masa dan tempat serta permasalahan yang mereka hadapi.

Karena itu, Islam tidak melarang umatnya untuk mengadopsi pemikiran-pemikiran dari luar, termasuk dari Barat, sejauh tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam itu sendiri. Sehingga dari berbagai kesamaan dan perbedaan persepsi tentang negara yang lebih dikenal di dunia Timur agar terjadi perpaduan di antara keduanya yang secara saksama mempunyai sumber yang satu yakni dari Islam itu sendiri.

Bertolak dari perspektif di atas, maka yang menjadi pusat perhatian dalam tulisan ini adalah negara dan fungsinya dalam pengelolaan pemerintahan. Persoalan ini akan dianalisis melalui pemikiran politik. Permasalahan ini berkaitan dengan esensi dan eksistensi politik ketatanegaraan. Dengan demikian kajian ini termasuk dalam bidang politik.

B. Tentang Negara

Pada dasarnya para ahli ketatanegaraan masih memberikan pengertian yang beraneka ragam mengenai negara, baik dipandang dari sudut kedaulatan (kekuasaan) maupun negara dinilai dari sudut peraturan-peraturan (sudut hukum) seperti tanpa dari pengertian yang dikemukakan oleh para ahli ilmu ketatanegaraan.

Aristoteles (384 - 322 SM), salah seorang pemikir negara dan hukum zaman Yunani misalnya, memberikan pengertian negara, yaitu suatu kekuasaan masyarakat (persekutuan dari pada keluarga dan desa/kampung) yang bertujuan untuk mencapai kebaikan yang tertinggi bagi umat manusia.³

Sementara Marsilius (1280 - 1317), seorang pemikir negara dan hukum abad pertengahan memandang, negara sebagai suatu badan atau organisme yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi, yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian.⁴

Ibnu Khaldun (1332 - 1406), sebagai seorang pemikir Islam tentang masyarakat dan negara, merumuskan bahwa negara adalah masyarakat yang mempunyai *wazi'* dan *mulk*, yaitu memiliki kewibawaan dan kekuasaan.⁵ Sedang Al-Mawardi (w. 1058), seorang pemikir politik pada masa klasik mengemukakan bahwa negara adalah sebuah lembaga politik sebagai pengganti fungsi kenabian guna melaksanakan urusan agama dan mengatur urusan dunia.⁶ Pengertian demikian

³ Lihat G.S. Diponalo, *Ilmu Negara*, jilid 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), h. 23

⁴ Lihat Suhino, *Ilmu Negara*, (Jogyakarta: Liberty, 1980), h. 64

⁵ Lihat Deliar Nur, *Pemikiran Politik di Negara Barat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1982), h.54

⁶ Lihat Al-Mawardi, *Al-Ahkaamus Sulthaniyah wal-Wilaayaatuddiiniyyah*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Khattani, Kamaluddin Nurdin dengan Judul *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 15

sejalan dengan pemikiran Al-Maududi (w. 1979), yang juga seorang pemikir politik Islam dan pembaharu dalam dunia Islam. Ia mengatakan bahwa negara merupakan sebuah lembaga politik yang mempunyai fungsi keagamaan.⁷

Selain yang dikemukakan di atas, para sarjana dan pemikir ketatanegaran abad ke-20 seperti Logemen, juga mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dan dengan kekuasaannya mengatur dan mengurus suatu masyarakat tertentu.⁸

Demikian pula Mac. Ivar merumuskan, negara sebagai suatu asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah yang berdasarkan pada sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah dengan maksud memberikan kekuasaan memaksa.⁹

Sementara H.J Laski, seorang pemikir negara dan hukum zaman berkembangnya teori kekuatan abad ke-20, juga mengatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat merupakan negara yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi, ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.¹⁰

Jika diperhatikan beberapa pengertian negara yang dikemukakan para ahli di atas, ternyata terdapat keragaman pemikiran mereka, baik di kalangan pemikir politik Islam maupun di kalangan sarjana ilmu-ilmu kenegaraan modern sejak beberapa abad sebelum masehi sampai detik ini. Perbedaan pemikiran mereka mengenai konsep negara tersebut disebabkan karena perbedaan sudut pandang mereka dalam melihat konsepsi negara. Perbedaan lingkungan di mana mereka hidup, perbedaan situasi zaman dan kondisi politik yang mengitari pemikiran mereka, serta pengaruh keyakinan keagamaan yang dianutnya, menjadi faktor yang mempengaruhi perbedaan persepsi mereka dalam melihat negara itu sendiri.

Ada yang memandang negara sebagai institusi sosial dan kenyataan sosial, ada yang memandang secara organis, yakni memandang negara sebagai organisasi yang hidup dan mempunyai kehidupan sendiri yang dalam berbagai hal menunjukkan adanya persamaan dengan manusia sebagai makhluk hidup, ada pula yang memandang negara sebagai ikatan kehendak dan golongan-golongan, negara dipandang sebagai sejumlah besar kehendak yang diikat menjadi satu kehendak.

Demikian pula ada yang memandang negara dari aspek kekuasaan, sehingga negara dipahami sebagai organisasi kekuasaan. Bagi mereka memandang negara dari segi yuridis atau ajaran hukum, maka negara dipandang sebagai institusi atau lembaga hukum yang tersusun dalam suatu tertib hukum, organ negara adalah

⁷ Lihat Abu A'la Al-Mududi, *Al-Khilafah wa Al-Mulk* diterjemahkan oleh Muhammad Al-Bakir dengan judul *Khilafah dan Kerajaan*, cet. 4 (Bandung: Mizan, 1996), h. 104

⁸ Lihat Mukhtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1971), h. 93

⁹ Lihat Mac. Ivar, *Negara Modern*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), h.28

¹⁰ Lihat Moh. K.usnadi dan Bintang Saragi, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), h. 48

organ hukum. Sehingga negara merupakan personifikasi dari hukum.

Sementara pemikir politik Islam memandang negara sebagai instrumen politik yang berorientasi kepada pemeliharaan agama dan pengaturan dunia. Bahkan ada pula yang memandang negara dikaitkan dengan kepemimpinan, sehingga negara dipandang sebagai sebuah lembaga untuk melaksanakan kepemimpinan menyeluruh sebagai pengganti fungsi kenabian dalam menegakkan agama dan mengatur urusan dunia.

Perbedaan pendapat para ahli di atas, tentu akan menambah wawasan dan khasana pemikiran kita, sekaligus saling melengkapi dan menyempurnakan persepsi kita tentang negara, sehingga persepsi tersebut akan menjadi semakin dinamis dan berkembang. Meskipun tidak terdapat kesepakatan mereka dalam melihat pengertian dan konsepsi negara, namun mereka tetap sepakat akan perlunya negara, sebab negara merupakan instrumen politik untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama. Untuk maksud itu, maka negara diperlukan untuk mengimplementasikan fungsi dan perannya dalam mengawal pencapaian tujuan tersebut. Dalam konteks ini, negara memerlukan pemberlakuan hukum (*law enforcement*).¹¹

C. Fungsi Negara

Berkaitan dengan fungsi negara dalam pengelolaan pemerintahan dapat dilihat melalui pemikiran para ahli. John Locke misalnya, mengemukakan bahwa pada dasarnya fungsi negara itu dapat diamati pada tiga hal yaitu: 1) fungsi Legislasi, yakni fungsi membuat undang-undang dan peraturan, 2) fungsi Eksekutif, yaitu fungsi untuk melaksanakan peraturan dan 3) fungsi Federatif, yaitu fungsi untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai.¹²

Pandangan John Locke yang dielaborasi oleh Soetomo di atas, menegaskan bahwa fungsi mengadili merupakan bagian dari tugas eksekutif. Teori John Locke tersebut kemudian disempurnakan oleh Montesquieu dengan membagi negara itu ke dalam tiga fungsi yaitu: 1) fungsi Legislasi, membuat undang-undang. 2) fungsi Eksekutif, melaksanakan undang-undang dan 3) fungsi Yudikatif, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati (fungsi mengadili), yang lebih populer dengan teori trias politika.¹³

Fungsi Federasi dalam pandangan Montesquieu dimasukkan menjadi satu dengan fungsi eksekutif, dan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Hal ini dapat dipahami karena tujuan Montesquieu dalam memperkenalkan trias politika adalah untuk kebebasan berpolitik yang hanya dapat dicapai dengan kekuasaan mengadili (lembaga Yudikatif yang berdiri sendiri).

¹¹ Lihat Din Samsuddin, "Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam" *Ulumul Qur'an*, No. 2, vol. IV, Tahun 1993), h. 45

¹² Lihat Soetomo, *Ilmu Negara*, di dalamnya mengutip pendapat John Locke dan Montesquieu, (Surabaya: Usaha Nasional, 1986), h.37

¹³ Lihat *Ibid.*, h. 37

Terlepas dari pandangan di atas, Rousseau yang juga salah seorang ahli ketatanegaraan mengatakan bahwa fungsi utama sebuah negara yang paling menonjol adalah fungsi melaksanakan pemerintahan atau melaksanakan undang-undang.¹⁴

Fungsi melaksanakan pemerintahan atau undang-undang sebagaimana yang dimaksudkan Rousseau tersebut, dalam perkembangannya, masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan, melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan. Dalam hubungan ini rakyat menyerahkan hak tersebut kepada penguasa dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Jalan pikiran demikian dapat dipahami karena pemerintah merupakan suatu badan di dalam negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan bertumpuk kepada kedaulatan rakyat. Dan pemerintahan yang ideal adalah pemerintahan atau penguasa yang dalam melaksanakan fungsinya harus dapat memahami kehendak dan aspirasi masyarakatnya. Dalam pengertian lain bahwa ada suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mengupayakan agar kepentingan rakyat terpenuhi.

Pandangan di atas, sejalan dengan pemikiran Mr. R. Kranenburk, yang mengemukakan bahwa negara pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang dibangun oleh sekelompok manusia yang disebut dengan bangsa. Sebab prinsip utama terjadinya sebuah negara adalah adanya sekelompok manusia yang disebut bangsa dengan berkesadaran untuk membangun suatu organisasi. Organisasi yang dibangun itu bertujuan untuk memelihara kepentingan manusia tersebut.¹⁵ Dari perspektif ini, nampak dengan jelas, bahwa fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota sekelompok yang dinamakan bangsa.

Jika pandangan itu kemudian dikaitkan dengan teori-teori kenegaraan, dapat ditemukan beberapa fungsi negara yang bersifat universal, yaitu adanya kewajiban suatu negara untuk mewujudkan kepentingan masyarakat atau yang lebih tepat dikatakan kepentingan umum, tanpa melihat kepada bentuk atau sistem pemerintahan yang dibangun oleh negara yang bersangkutan. Fungsi negara yang dimaksud yakni:

Pertama, fungsi regular (regular function) atau fungsi pengaturan. Setiap negara harus melaksanakan fungsi utamanya yaitu pengaturan yang merupakan motor penggerak jalannya roda pemerintahan. Dalam arti, tanpa adanya pelaksanaan fungsi dimaksud, maka secara de jure negara itu tidak ada. Sebab melaksanakan fungsi tersebut akibatnya secara langsung dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.¹⁶

Fungsi regular ini meliputi:

¹⁴ Lihat Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), h. 1

¹⁵ Lihat *Ibid.*, h. 2

¹⁶ Lihat H Bohari, *Hukum Anggaran*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1992), h. 6-7

- 1) Fungsi politik (*political function*). Fungsi ini merupakan kewajiban negara yang pertama kali muncul setelah negara tersebut lahir. Aspek yang termasuk dalam fungsi ini adalah: *Pertama*, pemeliharaan ketenangan dan ketertiban. Tujuan dari pelaksanaan fungsi ini adalah dalam rangka menanggulangi tindakan baik secara preventif maupun secara represif terhadap ganggayan yang berasal dari masyarakat itu sendiri. *Kedua*, pertahanan dan keamanan (*security*). Pelaksanaan fungsi ini diperuntukkan terhadap ancaman dan agresi dari pihak luar yang membahayakan eksistensi negara itu sendiri.
- 2) Fungsi diplomatik (*diplomatical function*). Sebagai manusia tidak mungkin bisa hidup tanpa berhubungan dengan manusia lain, demikian pula halnya dengan negara. Negara tidak akan dapat hidup secara sempurna tanpa berhubungan dengan negara yang lain. Inilah yang merupakan hakikat dari fungsi diplomatic. Negara berhubungan dengan negara lain atas dasar persahabatan yang bertanggung jawab, bukan atas dasar penjajahan. Masing-masing negara akan saling menghormati kedaulatan masing-masing pihak, sehingga dapat dihindari terjadinya eksploitasi kepentingan.
- 3) Fungsi yuridis (*legal function*). Dalam pelaksanaan fungsinya, negara harus dapat menjamin adanya rasa keadilan dalam masyarakat. Dalam konteks ini negara berkewajiban untuk mengatur tata cara bernegara dan bermasyarakat, agar supaya dapat terhindari adanya konflik-konflik yang terjadi di dalam masyarakat. Setelah permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, maupun negara itu sendiri harus dapat dikembalikan kepada hukum yang berlaku, dan segala tindakan pemerintah harus berlandaskan atas aturan main yang sudah diatur oleh kaidah-kaidah hukum.
- 4) Fungsi administrasi (*administrative function*). Fungsi ini mengharuskan agar negara berkewajiban menata birokrasinya, demi mewujudkan tujuan sebuah negara. Penataan birokrasi dimaksud bukan atas dasar kemauan negara semata-mata, akan tetapi selalu bersumber pada aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁷

Kedua, fungsi pembangunan (*developing function*). Pembangunan pada hakikatnya merupakan perubahan yang terencana, dilakukan secara terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan negara dimaksud tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, secara tegas dikemukakan bahwa “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.¹⁸ Semangat inilah yang kemudian melandasi pengelolaan negara dan pemerintahan, untuk mencapai kebaikan dan kesejahteraan bersama.

¹⁷ Lihat Muchsan, *op., cit.*, h. 3

¹⁸ Lihat J.C.T., Simorangkir, dan B. Mang Rengsay, *Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Jembatan, 1982), h.

Dalam konteks kesejahteraan yang menjadi kata kunci dari tujuan negara, rakyat harus benar-benar merasakan hasil-hasil pembangunan termasuk pembangunan demokrasi. Demokrasi yang makna harfiyahnya adalah pemerintahan rakyat, mengandung arti, rakyat secara bersama-sama memerintah di negaranya masing-masing, baik secara langsung ataupun tidak langsung, dengan martabat dan hak semua warganegara yang menjadi bagian dari rakyat adalah setara. Dalam negara yang diperintah oleh rakyat, yang martabat dan hak semua warganegara adalah sama, nilai tertinggi yang harus dijadikan ukuran dari kemajuan negara tersebut adalah perwujudan keadilan bagi rakyat seluruhnya.

Keadilan bagi semua harus menjadi semboyan dari semua pejuang demokrasi. Dan keadilan dalam negara demokrasi adalah keadilan berdasarkan martabat manusia. Suatu negara demokrasi dikatakan adil, kalau semua penduduk di Negara tersebut mendapatkan hak-haknya, mendapatkan kesempatan mengembangkan diri dengan akal dan nuraninya, dan mendapatkan kesempatan menjalankan tugas alamiahnya sebagai manusia.

Negara harus secara serius menegakkan keadilan, karena penegakkan keadilan adalah fungsi utama negara. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, walaupun pererkonomian masyakat belum maju, kalau negara mampu menegakkan keadilan, rakyat akan setia kepada negara dan tahan hidup menderita dalam berjuang mewujudkan kehidupan yang lebih baik dan maju. Tetapi dalam negara yang kaya raya sekalipun, ketidakadilan akan menyakiti hati rakyat, dan akan mendapat perlawanan. Rakyat akan menolak semua bentuk ketidakadilan. Keadilan adalah yang utama dan terutama, tanpa keadilan yang lain kehilangan makna. Tuntutan atas keadilan inilah yang membuat hampir semua bangsa-bangsa di dunia sekarang ini menetapkan demokrasi sebagai sistem kenegaraannya, demokrasi adalah satu-satunya tatanan kenegaraan yang mengakui martabat manusia, dan pengakuan ini adalah dasar dari keadilan. Oleh karena itu, bagian akhir dari Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara tegas menyebutkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁹

Dalam konteks keadilan ini, negara boleh saja tidak makmur, tetapi negara harus adil, karena kemakmuran suatu negara adalah hasil kerja masyakat, tetapi kekuasaan penegakan keadilan sepenuhnya telah diserahkan kepada negara. Rakyat telah mempercayakan fungsi penegakan keadilan kepada negara sejak pembentukannya. Oleh karena itu negara harus adil, dan kalau tidak, negara akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

¹⁹ Lihat *Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945* dan perubahannya, h. 23

Bahwa konsepsi tentang negara di kalangan para ahli, baik dari kalangan pemikir politik Islam maupun para ahli ketatanegaraan lainnya memberikan pengertian yang beragam. Hal ini, tidak bisa dihindari, karena sejalan dengan keragaman pemikiran mereka dalam melihat konsep tentang negara. Perbedaan lingkungan di mana mereka hidup, perbedaan kondisi sosial politik dan zaman yang dialaminya serta pengaruh keyakinan keagamaan yang dianutnya juga salah satu faktor yang mempengaruhi perbedaan pemikiran tersebut. Perbedaan demikian dalam dunia pemikiran tentu saja akan menambah wawasan dan khasana pemikiran untuk saling melengkapi dan menyempurnakan, sehingga persepsi kita mengenai negara menjadi semakin dinamis dan berkembang. Pada sisi lain, meskipun tidak terdapat kesepakatan mereka dalam melihat terminologi negara, namun mereka tetap sepakat akan perlunya negara, sebab negara merupakan instrument politik untuk mewujudkan kemaslahatan dan kesejahteraan bersama.

Secara fungsional negara dalam pengelolaan pemerintahan yang paling menonjol adalah fungsi melaksanakan pemerintahan atau pelaksanaan undang-undang. Sebab masyarakat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan, melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan. Rakyat dalam hal ini menyerahkan hak tersebut kepada penguasa untuk melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Jalan pikiran demikian dapat dipahami karena pemerintah merupakan suatu badan di dalam negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan bertumpuk kepada kedaulatan rakyat. Pemerintah yang ideal adalah pemerintah atau penguasa yang dalam melaksanakan fungsinya harus dapat memahami kehendak dan aspirasi masyarakatnya. Dalam pengertian lain bahwa ada suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mengupayakan agar kepentingan rakyat terpenuhi.

Daftar Pustaka

- Affandi, Mukhtar, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, Bandung: Alumni, 1971.
 Bohari, H, *Hukum Anggaran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1992.
 Diponalo, G.S., *Ilmu Negara*, jilid 1, Jakarta: Balai Pustaka, 1975.
 Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. 1, Jakarta: Rader Jaya Pratama, 2001.
 Ivar, Mac, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru, 1984.
 K.usnadi, Moh. dan Bintang Saragi, *Ilmu Negara*, Jakarta: Perintis Press, 1985.
 Al-Mawardi, Al-Ahkaamus Sulthaniyah wal-Wilaayaatuddiiniyyah, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Khattani, Kamaluddin Nurdin dengan Judul *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Jakarata: Gema Insani Press, 2000
 Al-Maududi, Abu A'la, *The Islamic Law and Constitution*, diterjemahkan oleh Asep

- Hikmat dengan judul, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, cet. I, Bandung: Mizan, 1990.
- , *Al-Khilafah wa Al-Mulk* diterjemahkan oleh Muhammad Al-Bakir dengan judul *Khilafah dan Kerajaan*, cet. 4 Bandung: Mizan, 1996.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Nur, Deliar, *Pemikiran Politik di Negara Barat*, Jakarta: Rajawali Press, 1982.
- Suhino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Samsuddin, Din, "Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam" *Ulumul Qur'an*, No. 2, vol. IV, Tahun 1993.
- Soetomo, *Ilmu Negara*, di dalamnya mengutip pendapat John Locke dan Montesquieu, Surabaya: Usaha Nasional, 1986.
- Simorangkir, J.C.T., dan B. Mang Rengsay, *Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Jembatan, 1982).
- Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan perubahannya.*