

NEGARA DALAM PEMIKIRAN POLITIK
(Analisis dengan Pendekatan Siyasah Syar'iyah)

Usman Jafar

Guru Besar Pemikiran Politik pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN
Alauddin Makassar

Abstract

The term of state in some experts has various definition. This cannot be avoided because of different thought in understanding the term. The different of environment in which they live, the different of social politic, and the belief of religion are the factors influencing the thought. The difference, thus also would add more knowledge to our insight because it will complete and perfect each other. On the other side, someone can disagree with this term, but he must agree to require the state, because the state represent the politic instrument to implement the unity and welfare in living together. The function of state in management of government should be rised namely the function of application in governmental statute. The people in this case are to get the right of authority to apply the function of government. The way of thought can understand the ideal government that is the government that can understand the desire and aspiration of community.

Kata Kunci: Negara, pemikiran and politik

I. 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 tentang negara.

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

Di sisi lain, dalam perkembangan sejarah Islam, keragaman pemikiran politik ini 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 ideologi-ideologi politik mereka. Hal ini mendapat respon 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 hanyalah sebagai pembawa wahyu bukan sebagai pemimpin politik atau untuk mendirikan negara. Karena itu, umat Islam harus meniru Barat untuk mencapai kemajuan mereka (Iqbal, 2001: 31).

Sedangkan sikap kedua lahir dari pandangan bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dalam mengatur seluruh aspek kehidupan manusia. Al-Qur'an ibarat *super maket* 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 (Al-Maududi, 1990: 236).

Sikap ketiga, menyatakan bahwa Islam memang tidak menyediakan konsep 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 seperangkat 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 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 masalah adalah bagaimana konsep negara dalam pemikiran politik dan bagaimana pula fungsinya dalam pengelolaan sebuah negara.

Permasalahan ini berkaitan dengan esensi dan eksistensi politik ketatanegaraan. Dengan demikian kajian ini termasuk dalam bidang politik.

II. Negara dalam Pemikiran Politik

Studi ini merupakan kajian teori atau pustaka (*liberary research*) yang dilakukan dengan jalan mengumpulkan data-data yang diperoleh dari literature melalui perpustakaan yang ada kaitannya dengan obyek kajian, seperti teori-teori politik yang dibangun oleh para ahli yang terhimpun dalam literature, berupa buku-buku dan kitab-kitab standar serta sumber-sumber penerbitan lainnya.

Tipologi penelitian ini adalah penelitian diskriptif. Dalam penelitian diskriptif data yang diperoleh melalui kajian pustaka diolah dengan menggunakan analisis kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang diajukan, sehingga dengan demikian dapat diketahui secara jelas tentang negara dan fungsinya dalam pengelolaan pemerintahan.

Pada dasarnya para ahli masih memberikan pengertian yang beraneka ragam mengenai istilah negara, baik dipandang dari sudut kedaulatan (kekuasaan) maupun negara dinilai dari sudut peraturan-peraturan yang mengikat (sudut hukum). Seperti tanpa dari pengertian yang dikemukakan 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 (Diponalo, 1975: 23). 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 (Suhino, 1980: 64).

Ibnu Khaldun (1332-1406), sebagai seorang pemikir Islam tentang masyarakat dan negara, merumuskan bahwa negara adalah masyarakat yang mempunyai *wasi'* dan *mulk* yaitu memiliki kewibawaan dan kekuasaan (Deliar Nur, 1982: 54). Sedangkan 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 (Al-Mawardi, 2000: 15). Pengertian demikian sejalan dengan yang dikemukakan Al-Maududi (w. 1979), yang juga seorang pemikir politik Islam dan pembaharu dalam dunia Islam mengatakan bahwa negara merupakan sebuah lembaga politik yang mempunyai fungsi keagamaan (Al-Maududi, 1996: 104).

H.J. Laski, seorang pemikir negara dan hukum zaman berkembangnya teori kekuatan abad ke-20, 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 (Kusnadi dan Saragi, 1985: 48).

Selain yang dikemukakan di atas, negara dalam pandangan para sarjana terkenal lainnya pada abad ke-20 yakni: Logemen, mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dan dengan kekuasaannya mengatur dan mengurus suatu masyarakat tertentu (Affandi, 1971: 93). Sementara Mac. Ivar, merumuskan bahwa negara adalah 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 (Mac.Ivar, 1984: 28).

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 lainnya sejak beberapa abad sebelum masehi sampai detik ini, menunjukkan adanya perbedaan persepsi. Perbedaan tersebut dapat disebabkan pada perbedaan sudut pandang mereka dalam melihat istilah negara. Perbedaan lingkungan di mana mereka hidup, perbedaan situasi zaman dan keadaan politik yang dialaminya, serta pengaruh keyakinan agama yang dianutnya, juga salah satu faktor yang mempengaruhi perbedaan persepsi mereka dalam melihat negara itu sendiri.

Ada yang memandang negara sebagai institusi sosial, 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, serta ada pula yang memandang negara sebagai ikatan kehendak dan golongan-golongan, negara dipandang sebagai sejumlah besar kehendak yang diikat menjadi satu kehendak.

Selanjutnya ada yang memandang dari aspek kekuasaan, sehingga negara dipahami sebagai organisasi kekuasaan. Bagi mereka yang memandang negara dari segi yuridis atau ajaran hukum, maka negara dipandang sebagai institusi atau lembaga hukum yang tersusun dalam suatu tertib hukum, negara dipandang identik dengan hukum, organ negara adalah organ hukum. Sehingga negara merupakan personifikasi dari hukum. Sementara pemikir politik Islam memandang negara sebagai instrumen politik yang berorientasi kepada penegakkan agama dan pengaturan dunia. Bahkan ada pula yang memandang negara dikaitkan dengan kepemimpinan, sehingga negara dipandang sebagai sebuah lembaga untuk melaksanakan kepemimpinan menyeluruh sebagai pengaganti fungsi kenabian dalam menegakkan agama dan mengatur urusan dunia.

Perbedaan pendapat di kalangan para ahli di atas, tentu saja akan menambah wawasan dan khasana pemikiran kita, akan saling melengkapi dan

menyempurnahkan, sehingga persepsi kita tentang negara akan menjadi semakin dinamis dan berkembang. Pada sisi lain, meskipun tidak terdapat kesepakatan mereka dalam melihat pengertian tentang negara, namun mereka tetap sepakat akan perlunya sebuah negara, sebab negara merupakan instrumen politik untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama. Untuk maksud itu, maka negara diperlukan untuk mengimplementasikan fungsi dan perangnya dalam mengawal pencapaian tujuan tersebut. Dalam konteks ini, negara memerlukan pemberlakuan hukum (*law enforcement*) (Samsuddin, 1999: 45).

Berkaitan dengan fungsi negara dalam pengelolaan pemerintahan sebagaimana yang dikemukakan John Locke, pada dasarnya dapat diamati pada tiga hal yaitu: (1) fungsi Legislasi, yakni fungsi membuat undang-undang dan peraturan. (2) fungsi Eksekutif, untuk melaksanakan peraturan dan (3) fungsi Federatif, sebagai fungsi untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai (Soetomo, 1986: 37).

Pandangan John Locke yang dielaborasi oleh Soeseno 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 Legislatif, 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 (Soetomo, 1986: 37).

Fungsi Federatif 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).

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 (Muchsan, 1996: 1). Dalam konteks ini Rousseau mengatakan bahwa 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 sebuah 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 pandangan 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 (Muchsan, 1996: 2). Dari perspektif ini, nampak dengan jelas, bahwa fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota sekelompok yang dinamakan bangsa.

Jika pandangan di atas 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 Reguler (*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 (Bohari, 1992: 6-7).

Fungsi regular ini meliputi: (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 gangguan 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 diplomatik. Negara berhubungan dengan nagara 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 (Muchsan, 1996: 3).

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 (Simorangkir dan Rengsay, 1982: 9). Semangat inilah yang kemudian melandasi pengelolaan negara dan pemerintahan, yakni untuk mencapai kebaikan dan kesejahteraan bersama.

III. Penutup

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

Bahwa istilah negara di kalangan para ahli, baik dari kalangan pemikir politik Islam maupun para ahli kenegaraan lainnya memberikan pengertian yang sangat beragam. Hal ini tidak bisa dihindari, karena sejalan dengan keragaman pemikiran mereka dalam melihat tentang negara. Perbedaan lingkungan di mana mereka hidup, perbedaan kondisi sosial politik dan zaman yang dialaminya serta pengaruh keyakinan agama yang dianutnya juga salah satu faktor yang mempengaruhi pemikiran mereka. 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 sebuah negara, sebab negara merupakan instrumen politik untuk mewujudkan kemaslahatan dan kesejahteraan bersama.

Secara fungsional negara dalam pengelolaan pemerintahan yang paling menonjol adalah fungsi melaksanakan pemerintahan atau melaksanakan 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. 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Muchtar, *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 Siyasa: Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, cet. 1, Jakarta: Rader Jaya Pratama, 2001
- Ivar, Mac, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru, 1984
- Kusnadi Moh dan Bintang Saragi, *Ilmu Negara*, Jakarta: Perintis Press, 1985
- M Montesquieu, Surabaya, Usaha Nasional, 1986
- Al-Maududi, A'la Abu, *The Islamic Law and Constitution*, diterjemahkan oleh Asep Hikmat dengan Judul, Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam, cet. 1, Bandung: Mizan, 1990
- , *Al-Khilafah wa Al-Mulk* diterjemahkan oleh Muhammad Al-Bakir dengan judul Khilafah dan Kerajaan, cet. 4, Bandung: Mizan, 1996. M.
- Al-Mawardi, Imam, *Al-Ahkaamus-Sulthaaniyyah wal-Wilaayaatud-diiniyyah*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani, Kamaluddin Nurdin dengan judul Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Jakarta: Gema Insani Press, 2000
- 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
- Soetomo, *Ilmu Negara*, di dalamnya mengutip pendapat John Locke dan Montesquieu, Surabaya: Usaha Nasional, 1986
- 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
- Simorangkir, J.C.T. dan B. Mang Reng Say, *Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Jembatan, 1982