

REKONSTRUKSI PERAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA SECARA KONSTITUSIONAL

Lukman Hakim*

Abstract

Actually in the system of state structure, there are some theoretical thoughts concerning with the need for a country to play a role as the regulator for the citizens' protection. There is a thought starting from the historical course of a country to become a social system that should protect its citizens and give an assurance for its prosperity. When the existence of a country is from an interactional process producing a commitment to build an order and peace, therefore there is an idea to create an organisation that may accommodate all intentions and interests of the citizens.

Kata kunci: Peran Negara, Fungsi Negara, Lembaga Negara.

Rakyat Sebagai Dasar Konsepsional Fungsi-Fungsi Negara. Hal ini berangkat dari perjalanan sejarah negara menjadi sebuah sistem kemasyarakatan yang harus melindungi warganya dan harus memberi jaminan bagi kesejahteraan warganya. Ketika negara bermula dari proses interaksi dalam suatu pergaulan hidup yang melahirkan sebuah komitmen untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban serta perdamaian dalam pergaulan hidup maka sejak itu telah lahir ide untuk menciptakan sebuah wadah yang dapat mengakomodasi semua keinginan dan kepentingan warganya. Kajian-kajian ilmu negara, terutama yang mengkaji sejarah asal mula negara, hampir semua pemikir ilmu negara menyertakan rakyat sebagai unsur penting bagi pembentukan negara. Bahkan rakyatlah salah satu syarat mutlak adanya negara, karena ide negara lahir atas kemauan rakyat.¹

Ketika negara sudah mendapatkan bentuknya dalam sebuah organisasi, terjadi berbagai macam proses dari proses sosiologis negara, ada interaksi antar individu dalam suatu komunitas, proses hukum sampai proses politis terdapat keputusan-keputusan tentang pengelolaan negara. Dalam proses-proses itu

muncul kaidah-kaidah tentang fungsi negara yang pada akhirnya menjadi tata aturan yang telah disepakati dan harus ditaati bersama.²

Adapun kewajiban bagi negara, yang merupakan fungsi penting dari negara ialah memberi perlindungan kepada para warganya sebagai konsekuensi logis dari proses terbentuknya negara. Persoalannya bagaimana negara, melalui penguasa, menjalankan fungsi ini, kunci utamanya, dalam perspektif ketatanegaraan, adalah pembatasan dan diversifikasi kekuasaan yang harus diatur secara jelas dalam konstitusi.³

Adapun mengenai hakekat fungsi negara ada beberapa teori fungsi negara baik yang klasik maupun mutakhir, yang menjabarkan tentang fungsi negara. Dalam pemikiran klasik, John Locke membagi fungsi negara menjadi tiga yaitu *pertama*, kekuasaan legislatif *kedua*, kekuasaan eksekutif yang meliputi kekuasaan dalam menjalankan peraturan dan kekuasaan mengadili dan *ketiga*, kekuasaan federatif. Fungsi negara yang oleh banyak kalangan dianggap penyempurnaan ide John Locke dikemukakan oleh Montesquieu yang juga pemikir klasik yang sering dijadikan referensi ketika berbicara tentang fungsi

* Lukman Hakim adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang; Alamat: Perum Candi Renggo Asri G-8 Singosari Malang; Email: lukman_cri@yahoo.co.id

1 M. Nasroen, dsa/Mu/a Negara, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986, hal. 80.

2 Duto Sosialismanto, *Hegemoni Negara, Ekonomi Politik Penguasa Jawa*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Ulama, 2001, hal. 27-28, dirangkum dari beberapa pemikiran; Mochtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966, 1971*, Jakarta, LP3ES, 1989, hal. xiii; A. S. Hikam, *Negara, Masyarakat Sipil dan Gerakan Keagamaan dalam Politik Indonesia*, Jakarta, Prisma No 3 tahun 1991; dan Arif Budiman, *Negara, Kelas, dan Formasi Sosial, KeArah Analisa Struktural*, Jakarta, Keadilan No. 1 tahun 1985.

3 Andrew Vincent, *Theory of The State....* OpCit., hal. 91.

negara dan dalam konstitusi-konstitusi modern, idenyabanyakdiaplikasikan.⁴

Menurut Montesquieu, fungsi negara terbagi menjadi tiga yang masing-masing memiliki organ pelaksana. *Pertama* adalah fungsi legislatif, yaitu fungsi untuk menetapkan hukum dan organ pelaksanaannya adalah parlemen. *Kedua* adalah fungsi eksekutif, yaitu fungsi untuk mengatur pelaksanaan hukum serta menetapkan haluan dalam rangka hukum tersebut dan organ pelaksanaannya adalah pemerintah dan *ketiga* adalah fungsi yudicial, yaitu kekuasaan menafsirkan hukum yang telah ditetapkan oleh kekuasaan legislatif, dan organ pelaksanaannya adalah badan-badan peradilan.⁵ Dalam karyanya, *De Vesprit des iois (The Spirit of Law)*, Montesquieu menggambarkan tentang fungsi negara dan organnya, terutama dalam monarki konstitusional Inggris.⁶ Ketiga organ kekuasaan tersebut harus terpisah dalam menjalankan fungsinya. Mengapa mekanisme kerja masing-masing organ yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut perlu dipisahkan, digambarkan oleh Montesquieu.⁷ Jadi pemisahan tersebut dimaksudkan agar terdapat kebebasan dari masing-masing lembaga dalam menjalankan fungsinya. Namun kebebasan tersebut harus dalam batas hukum, artinya dibatasi oleh hukum.

Sedangkan Van Vollenhoven, mengkategorikan fungsi negara menjadi 4 (empat) yaitu fungsi *regeiing, bestuur, rechtspraak* dan *politie*⁸ Dalam konteks pemikiran yang mutakhir, fungsi negara dikategorikan menjadi beberapa kategori yaitu fungsi entrepreneurial, fungsi pembangun dan fungsi pengaturan.⁹ Fungsi negara dalam konteks perkembangan yang mutakhir secara terperinci dikemukakan oleh Deutsch.¹⁰

Dari uraian fungsi negara dalam konteks mutakhir tersebut tidak terdapat penjelasan tentang organ yang manakah yang menjalankan masing-masing fungsi. Jika fungsi tersebut menumpuk pada satu organ sebagaimana muncul dalam praktek negara

totalitarian, maka kemungkinan penyalahgunaan wewenang negara akan semakin besar. Namun demikian, pada negara yang sudah mempunyai pembagian organ kekuasaanpun tidak tertutup kemungkinan terdapat sentralisasi pengendalian fungsi negara, terutama jika negara tersebut berada padarezimotoritarian.¹¹

Pergeseran Konsep Fungsi Negara.

Dasar pemikiran tentang *trias poitica* / pemisahan kekuasaan sebelumnya pernah diungkapkan oleh Aristoteles, lalu kemudian dikembangkan oleh John Locke, dengan menyatakan bahwa yang membatasi kekuasaan penguasa yang absolut itu, bukan karena pemisahan kekuasaan melainkan karena hak asasi manusia itu sendiri. Pada tahun 1760 John Locke membagi kekuasaan negara itu ada 3 cabang kekuasaan.¹² Tujuan dari pemisahan kekuasaan ini tak lain adalah untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan berujung pada kekuasaan yang korup bahkan tirani. Hal ini pernah ditegaskan oleh Montesquieu dalam bukunya *Esprit des Lois*, yang diterbitkan tahun 1748, "bahwa ketika kekuasaan legislatif, dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran,¹³ bahkan apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik.¹⁴

Hakekat pandangan Montesquieu yang sangat terkenal yaitu trias poitica (3 fungsi kekuasaan negara) meliputi, fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudisial. Dalam teorinya bahwa, ketiga cabang kekuasaan itu tidak boleh saling mencampuri, dan harus berdiri sendiri, dan secara tegas dipisahkan. Agak berbeda dengan pendahulunya John Locke, beliau dengan latar belakang sebagai hakim, fungsi

4 /ibid., hal. 101-103.

5 SoerjonoSaekano, *PerspektifTeoritisStudiHukumdalamMasyarakat*, Jakarta, Rajawali Press, 1985, hal. 8.

6 Montesquieu, *TheSp/r/L.Op. Crf,Part2,Chapter6*. hal. 156.

7 M/. hal. 157.

8 Moh. Koesnardidan BintangSaragih, *HmuNegara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994, hal. 221-222.

9 Ignacy Sachs (1995) dalam "Searching for new development strategies challenges of social summif dalam: Economic and Political Weekly, Vol. XXX sebagaimana dikutip oleh: Rusli Karim, *Negara: SuatuAnalisis tentang Pengertian, Asal Usul dan Fungsi*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1996, hal. 24-25.

10 K.W Deutsch, "The Crisis of The State", dalam *Government and Opposition*, Vol. 16 (3): 331-343, dikutip oleh Rusli Karim, *Ibid*.

11 Lukman Hakim, *Kedudukan HukumKomisiNegara DiIndonesia*, Malang, Pascasarjana Univ. Brawijaya-Puskasi Univ. Widyagama-Setara Press, 2010, hal. 273.

12 SoewotoMulyosudarmo.seperityangdikutipoleh: Abdul V'1it, *Fungsi MahkamahKonstitusidalamUpdyaMewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta.Kreas't Total Media, 2007, hal. 32.

13 CFStrong, *Konsttusi-KonstitusiPolitikModem.KajiantentangSejarah&BentukSentukKonstitusiDunia*.Bandun^^

14 Blackstone, dalam karyanya *Commentaries on the Laws of England* pada tahun 1965; *Ibid.*, hal. 331.

Pergeseran Konsep Pengorganisasian Kekuasaan Negara.

Konsep tentang pengorganisasian kekuasaan, atau pelembagaan negara mengalami perkembangan yang cukup pesat. Gejala perkembangan konsep kelembagaan negara itu disebabkan, baik karena tuntutan keadaan, maupun faktor kebutuhan yang sangat mendesak. Hal ini dapat ditinjau dari pencerminan dua pertarungan besar yaitu antara globalisasi versus lokalisasi. Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada merupakan pencerminan dari respons negara dan para pengambil keputusan (*decision maker*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat negara yang bersangkutan.

Sejak sebelum abad ke-19 sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkeraman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Saat itu, berkembang luas pengertian bahwa "*the least government is the best government*" menurut doktrin *nachwachterstaat*. Konsep *nachwachterstaat* ini membatasi tugas negara seminimal mungkin, seolah-olah cukup jika negara bertindak seperti Hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja.²⁴

Muncul kemudian paham sosialisme yang mengidealkan peran dan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk mengurus kemiskinan, dan terutama untuk memperhatikan kesejahteraan rakyat. Konsep ini disebut juga konsep *welfare state* atau negara kesejahteraan, yang mengimpikan kesejahteraan rakyat dengan cara dominasi atau peran yang sangat besar dari negara. Hingga pada pertengahan abad ke-20, berlangsung kecenderungan meluasnya peran dan fungsi negara dalam setiap sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemudian terjadi pembenaran-pembenaran gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*interventionist state*). Bahkan, menurut Ian Gogh, "*the twentieth century, and in particular the period since the second world war, can fairly be described as the era of the welfare state*"²⁵

Akibatnya corak kelembagaan negara yang berkembang di seluruh dunia mencerminkan gejala intervensionis negara. Bahkan, dalam bentuknya yang paling ekstrim, banyak negara mengadopsi ideologi sosialisme yang paling ekstrim, yaitu komunisme. Paham komunisme ini memberikan pembenaran terhadap intervensi ekstrim negara ke dalam sendi-sendi kehidupan pribadi masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Ciri-ciri dari komunisme yang mudah dibedakan adalah, pusat penentu kebijakan atau pusat pengambil keputusan yang bersifat terkonsentrasi dan tersentralisasi. Kelembagaan negara yang diterapkan oleh komunisme itu dikenal sangat *rigid* atau kaku, tetapi menjangkau obyek dan subyek yang sangat luas ke semua lini dan sektor.

Akhirnya peran negara yang terkonsentrasi dan tersentralisasi dalam konsep ekstrem *welfare state*, tidak dapat lagi dipertahankan. Terutama setelah negara sosialis komunis, negara adidaya Uni Soviet di bawah pimpinan Mikhail Gorbachev, menyerukan *glasnost* dan *perestroika* (kebebasan dan keterbukaan) di akhir abad ke 20, maka runtuh komunisme. Seiring dengan keruntuhan komunis, maka liberalis kapitalis merajalela di mana-mana. Konsep kelembagaan negara yang terpusat di era *welfare state*, berubah menjadi dekonsentrasi dan desentralisasi di era liberalisme-kapitalisme.

Sebagai kritik dan gugatan terhadap konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang berkembang sangat meluas. Maka usulan yang paling moderat mengenai hal ini, adalah ditawarkan konsep *corporatist state (integrated welfare state)* yang mengintegrasikan semua kepentingan (*interest organs*) sebagai perkembangan lanjutan dari ide *welfare state* yang konvensional.²⁶ Yang berarti konsep kelembagaan negara *welfare state* yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggung jawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat²⁷

Semakin demokratis dan berorientasi pasar dari suatu negara, maka organ kelembagaan negara harus semakin mengurangi perannya dan membatasi

24 JimlyAsshiddiqie, *Perkembangan...*, Op. Cit., hal. 2.

25 Ibid.

26 JimlyAsshiddiqie, *Pengantar...*, Op. Cit, hal. 67-68.

27 *ibid.*

melatar belakangi pembentukan lembaga-lembaga negara baru tersebut (di Inggris).³³

REKONSTRUKSI PERAN NEGARA

Faktor Lembaga Negara Baru Dalam

Penyelenggaraan Negara.

Korelasi antara konsep *corporatist state* dan pembentukan lembaga negara baru, adalah bahwa pembentukan lembaga negara baru merupakan konsekuensi konsep *corporatist state*. Di mana konsep ini menawarkan kritik / kebalikan dari konsep *welfare state*, yang mengidealkan peran negara (pemerintah pusat) semakin dikurangi. Pengurangan peran pemerintah pusat ini tentu saja diimbangi dengan beroperasinya lembaga daerah, begitu pula lembaga swasta dan masyarakat **turut** pula menentukan arah kehidupan bernegara. Dan juga diiringi dengan bermunculannya lembaga-lembaga negara baru yang bersifat penunjang, yang dapat saja berbentuk komisi, dewan, otorita, komite, badan, dan lain-lain. Melalui pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat pendukung / penunjang ini dengan tujuan untuk mencapai pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien. Peran eksekutif yang dikurangi dalam konsep *corporatist state (integrated welfare state)* ini semakin nampak, bila ditinjau bahwa lembaga-lembaga negara baru yang bersifat pendukung / penunjang ini kedudukannya adalah independen, bebas dari kekuasaan eksekutif.

Lembaga, badan atau organisasi semacam ini sebagian besar sebelumnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pemberhentian atau pengangkatan pimpinannya. Independensi lembaga-lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.³⁴ Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif.

Dalam era pasar bebas, ide baru tentang penguatan kembali peran negara muncul lagi. Ini merupakan *counter attack* dari konsep *corporatist state*, yang mengidealkan pengurangan peran negara, sehingga peran negara baik langsung ataupun tidak langsung dikorporasikan atau diprivatisasikan. Kemudian muncul konsep Badan Hukum Milik Negara, yang bersifat independen, tidak komersial tetapi juga tidak disubsidi oleh negara, seperti universitas-universitas negeri di Indonesia mulai bergeser ke konsep ini. Dengan kata lain negara semakin berorientasi pasar, perekonomian pun dikuasai oleh kapitalis, kekuasaan kapitalis yang semakin besar ini berdampak langsung pada kehidupan rakyat, memang di satu sisi pembangunan terkesan meningkat, tapi jurang antara kaya dan miskin semakin lebar, sehingga terjadi kemerosotan moral.³⁵ Untuk menghindari hal ini, maka diidealkan penguatan peran negara kembali di abad 21, untuk menguasai peri kehidupan masyarakat. negara diidealkan menguasai posisi-posisi strategis, dan tidak melepaskan begitu saja ke mekanisme pasar, karena di tangan kapitalis, hal ini digunakan untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya bagi dirinya pribadi. Belum lagi konsep *corporatist state* berjalan sepenuhnya, muncul lagi sebuah konsep yang mengkritik konsep *corporatist state*. Penguatan negara ini juga didukung oleh Francis Fukuyama³⁶, yang mengemukakan bahwa pada abad 21 ini, sudah saatnya untuk memperkuat peran negara, dengan terlebih dahulu memahami perannya dalam masyarakat. Negara sebagai institusi terpenting dalam masyarakat telah gagal dalam menjalankan perannya selama abad 21, sehingga perlu adanya penguatan peran negara kembali, yang menurut diistilahkan dengan konsep *state building*.³⁷

Sistem UUD 1945 tidak membagi secara eksklusif bahwa satu fungsi dilaksanakan oleh satu lembaga negara. Kombinasi atau kerjasama antar lembaga negara diperlukan untuk melaksanakan fungsi pelaksana kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 setelah perubahan.³⁸

Pertumbuhan yang sangat cepat dan dinamis dari lembaga-lembaga negara, komisi-komisi, ataupun

33 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... Op. Cit.*, hal. 75.

34 Ni'matullah Huda, *Lembaga Negara Dalam Transisi/Demo/cras*, Yogyakarta, UN Press, 2007, hal. 168.

35 Reza A. A. Wattimena, *Me/ampaiui Negara H(j) tumK/as/A*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hal. 210-212.

36 Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. XI.

37 *ibid.*, hal. XVII.

38 Lukman Hakim, *Op. Cit.*, hal. 295.

kebebasan itu, maka penafsiran atas makna demokrasi dalam UUD 1945 pada dasarnya merupakan penafsiran atas gagasan kebebasan atau kemerdekaan yang terkandung dalam UUD 1945. Penafsiran tersebut merupakan pemaknaan atas derajat kebebasan yang bergerak di antara pembatasan kekuasaan negara dan kebebasan warga negara.

Berkaitan dengan peran negara, maka dalam konteks konstitusionalisme yang menjadi pilar dalam negara hukum yang demokratis, dapat mengacu pada teori Hans Kelsen tentang *Stufenbau des Recht*, bahwa yang dimaksud dengan UUD adalah peraturan perundang-undangan tertinggi. Dalam Penjelasan UUD 1945 yang terdapat dalam teks UUD 1945 sebelum perubahan, dibedakan adanya hukum dasar (*droit constitutionelle* dan UUD (*lot constituionelle*). UUD adalah hukum dasar yang tertulis. Di samping UUD itu berlaku pula hukum dasar yang tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.⁴⁷

KESIMPULAN

Mencermati peran Negara telah mengalami pergeseran-pergeseran yang pada akhirnya berujung pada pemaknaan kembali mengenai Negara itu sendiri. Baik dari tataran konsep, teori, normatif, maupun praksisnya semua hal yang berkaitan dengan negara perlu direkonstruksi kembali.

Untuk itu dari analisis mengenai peran Negara ini dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa negara tidak dapat dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang kepada warga negaranya (termasuk penduduk). Hal ini didasarkan pada ffilosofi bahwa rakyat merupakan dasar pokok eksistensi Negara itu sendiri. Untuk itu Konstitusi diadakan untuk membatasi kekuasaan dalam Negara. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang dimaksudkan agar kemungkinan tentang adanya sanksi terhadap pelanggaran dan pelanggarnya, dapat diatur, selanjutnya fungsi dan kewenangan tersebut dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan negara.
2. Untuk dapat menyelenggarakan negara harus ditentukan pula sistem organisasi yang mengatur

relasi antara cabang-cabang kekuasaan negara. Apabila dalam Undang-undang Dasar telah ditetapkan susunan ketatanegaraannya, sudah barang tentu kepada masing-masing lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang. Rakyat melalui konstitusi menetapkan kekuasaan lembaga -lembaga negara. Perubahan-perubahan yang diinginkan oleh rakyat itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara. Pertanyaan filosofisnya adalah bagaimana seharusnya pokok-pokok pikiran baru yang diterapkan pada sistem ketatanegaraan dalam kerangka konstitusi (secara konstitusional).

3. Pengkajian terhadap organisasi dan kelembagaan negara **dimulai** dengan mempersoalkan hakekat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan. Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan.
4. Dengan pergeseran fungsi Negara yang berpijak pada peran utama rakyat, maka pendekatan kelembagaan tidak lagi heirarki struktural, melainkan fungsional, artinya lembaga negara dibedakan secara fungsi. Untuk itu konsepsi dan paradigma yang digunakan untuk memahami lembaga negara berdasarkan pada pengertian lembaga negara dalam konteks sebagai alat perlengkapan negara untuk kesejahteraan rakyatnya.
5. Keberadaan lembaga - lembaga negara yang dibentuk dan diadakan itu masih belum diletakkan dalam konsepsi ketatanegaraan yang lebih jelas menjamin keberadaan dan akuntabilitasnya. Perubahan UUD 1945, sekalipun telah mengubah desain kelembagaan negara, belum

mengakomodasi perkembangan
keberadaan
komisi-komisi negara atau

lembaga-lembaga
Negara baru ini.

-
- 46 F.A. Hayek, *Op. Crf.*, hal-12; Hans Kelsen, *General, Op. dt.*, hal. 228; S.N. Eisenstadt, *Paradoxes of Democracy Fragility, Continuity, and Change*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center Press, 1999, hal. 5-7.
- 47 Lihat: Aidul FitriadaAzhari, *Penafsiran Konstitusi.... Op. Cit.*, hal. 538-539.

- Orde Baru 1966, 1971, Jakarta, LP3ES. Moh. Koesnardi & Bintan Saragih, 1994, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama. Muhammad Yamin, 1958, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan. Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press. Padmo Wahjono, 1986, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers. Reza A. A. Wattimena, 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, Kanisius. Rusli Karim, 1996, *Negara: Suatu Analisis tentang Pengertian, Asal Usul dan Fungsi*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- S.N. Eisenstadt, 1999, *Paradoxes of Democracy Fragility, Continuity, and Change*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center Press. Soerjono Soekanto, 1985, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta, Rajawali Press. Soewoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Surabaya, Disertasi, Universitas Airlangga. William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, Princeton, New Jersey: D. Van Nostrand, Co.

yudisial dipisahkan secara tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif.¹⁵

Akan tetapi ajaran yang paling berpengaruh tentang kekuasaan adalah *trias politica* dari Baron Montesquieu. Sebelum Montesquieu, di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya itu adalah fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, fungsi *policie*.

Antitesis dari pandangan Montesquieu berawal¹⁶ dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa tidak mungkin menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan sifatnya relatif.¹⁷

Ditentang pula oleh Walter Beghot pada tahun 1867, melalui karyanya yang terkenal *The English Constitution* dinyatakan bahwa "setidak-tidaknya sebagai suatu fenomena di Inggris, teori pemisahan kekuasaan akhirnya masih belum dapat dipastikan kebenarannya.¹⁸

Di dalam perkembangannya ternyata di berbagai negara modern (tanpa menyebutkan Amerika dan negara-negara Amerika Latin), yang menurut C.F. Strong tetap kukuh mempertahankan bentuk fungsi pemisahan kekuasaan secara tegas dan penuh, yaitu fungsi eksekutifnya benar-benar di luar kendali legislatif,¹⁹ jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material). Menurut Bagir Manan, hal itu seiain tidak praktis, juga meniadakan sistem pengawasan dan keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain, serta dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.²⁰

Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie dengan tegas mengemukakan, konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan

secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²¹

Dapat disimpulkan kiranya, bahwa teori pemisahan kekuasaan ini, dapat ditinjau dari dua pendekatan. Pendekatan yang pertama dari segi fungsinya, yaitu pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Pendekatan yang kedua, yaitu dari segi tujuannya, agar memberikan jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Perubahan UUD 1945, mengakibatkan pergeseran paradigma tentang konsep *trias politica* atau pemisahan kekuasaan ini.²² Sebelum UUD 1945 dirubah, kedaulatan rakyat tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah kekuasaan dari rakyat dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif (*distribution of power* atau *division of power*). Setelah UUD 1945 dirubah, doktrin pembagian kekuasaan ditinggalkan, dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal separation of power*) dengan menerapkan prinsip *checks and balances*. Kemudian istilah lembaga tertinggi negara sudah ditiadakan, karena semua lembaga kedudukannya sederajat (tidak ada yang ada lebih tinggi atau lebih rendah) dan saling mengendalikan satu sama lain. Istilah pemisahan kekuasaan ini memang sangat erat dengan pemisahan kekuasaan menurut *trias politica* Montesquieu, padahal pemisahan kekuasaan yang dianut UUD 1945 pasca perubahan berbeda dengan konsep *trias politica* Montesquieu. Menurut hemat penulis, agar tidak terjebak dalam dikotomi pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, maka akan sangat tepat kalau mempergunakan istilah Arthur Mass mengenai *division of power*.²³

15 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, hal. 34.

16 *Ibid.*, hal. 33.

17 Hans Kelsen seperti yang dikutip oleh Abdul Latif, *Op. Cit.*, hal. 33-34.

18 CF Strong, *Op. Cit.*, hal. 331.

19 *Ibid.*, hal. 332.

20 Bagir Manan seperti yang dikutip oleh Abdul Latif, *Op. Cit.*, hal. 33.

21 Jimly Asshiddiqie, *Pericembagan...* Op. Cit., hal. 36.

22 *Ibid.*, hal. 4546.

23 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar. Op. Of.*, hal. 24-25.

diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri.²⁸ Jadi kalau disimpulkan lebih lanjut, idealisasi dari negara-negara modern sekarang ini, seakan-akan menginginkan konsep yang ditawarkan oleh *nachwachterstaat* (negara jaga malam). Hal ini semata-mata dilakukan untuk melawan konsep yang ditawarkan oleh *welfare state* yaitu dengan jalan menerapkan kebalikannya dengan jalan menerapkan konsep *corporatist state* (*integrated welfare state*).

Pergeseran Konsep Kelembagaan Negara Dalam Melaksanakan Fungsi Negara.

Dalam banyak hal peran kelembagaan negara dikurangi, agaknya mirip kembali pada konsep *nachwachterstaat*, tetapi berbeda esensinya. Karena esensi yang ditawarkan oleh negara modern mengenai pengurangan peran negara, adalah pada tujuannya yaitu untuk tercapainya efektifitas dan efisiensi pelayanan umum yang memenuhi harapan rakyat. Sedangkan pengurangan peran negara pada konsep *nachwachterstaat*, adalah mengakibatkan terbengkaainya sendi-sendi kehidupan bernegara, kemiskinan merajalela, karena tidak diurus oleh negara.

Konsep *corporatist state* (*integrated welfare state*) adalah mengidealkan pengurangan peran negara, dengan tujuan peningkatan efektifitas pelayanan publik. Peran negara ini diharapkan *deconcentrated* dan *decentralized*,²⁹ Warren G. Bennis, seorang psikolog sosial, dalam tulisannya *The Coming Death of Bureaucracy*, bahwa, *bureaucracy has become obsolete*, menyatakan bahwa untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Pembentukan lembaga-lembaga negara baru sebagai bentuk konsep *corporatist state* (*integrated welfare state*) ini oleh R. Rhodes disebut sebagai *intermediate institutions*, yang mempackan variasi lembaga-lembaga negara sebagai wujud dekonsentrasi dan desentralisasi.³⁰ Tentu saja hal ini merupakan kritik yang sangat keras dari konsep *welfare state* yang menawarkan prinsip sentralisasi dan konsentrasi.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan seperti di Amerika Serikat dan Perancis, lembaga-lembaga negara baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga tersebut kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang bersifat campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga baru tersebut.³¹

Lembaga-lembaga negara yang bersifat penunjang / pendukung merupakan konsekuensi dari konsep kelembagaan negara yang dianut oleh *corporatist state* (*integrated welfare state*). Hal ini dikemukakan oleh Gerry Stoker, bahwa pada konsep yang ditawarkan *corporatist state*, paling tidak terdapat dua lembaga negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan kehidupan bernegara. Artinya pemerintah daerah ikut menentukan arah dan turut mengambil keputusan, di samping pemerintah pusat, di samping keterlibatan masyarakat dan pihak swasta. Bandingkan dengan konsep *welfare state* yang menekankan pada pemerintah pusat yang mengendalikan seluruh sendi-sendi kehidupan bernegara bahkan dalam kehidupan rakyat yang paling pribadi. Keterlibatan sektor swasta di samping pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diharapkan dapat mendorong efektifitas dan efisiensi pelayanan publik yang diharapkan oleh rakyat.³²

Artinya bahwa peran negara yang terkonsentrasi dan tersentralisasi dianggap tidak relevan lagi, karena selalu menimbulkan pemerintahan yang korup dan bersifat tertutup. Dengan adanya keterlibatan peran masyarakat yang lebih luas, maka diidealkan pelayanan masyarakat yang efektif dan efisien dapat tercapai. Sebagai contoh, di Inggris, semenjak tahun 1972, pemerintah lokal di Inggris, sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees, boards*, dan sebagainya, untuk tujuan peningkatan pelayanan umum. Sir Ivor Jennings, dalam bukunya *Cabinet Government* mengemukakan lima alasan utama yang

28 *ibid*

29 *ibid.*, hal. 78.

30 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op. Cit.*, hal. 7.

31 *ibid.*, hal. 8.

32 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Loc. Cit.*

korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dan tidak hanya terjadi di Indonesia. Pertumbuhan tersebut merupakan konsekuensi dari penerapan konsep *corporatist state (integrated welfare state)*, yang mengidealkan pengurangan peran negara. Konsep ini merupakan kritik dan gugatan atas konsep *welfare state* (negara kesejahteraan), yang mengidealkan peran negara yang sangat kuat terhadap setiap sendi-sendi kehidupan masyarakat. Seperti negara-negara lain di dunia, terutama di mana alam demokrasi tumbuh dengan subur, seperti Inggris dan Amerika Serikat, konsep *corporatist state (integrated welfare state)*, turut berpengaruh di Indonesia. Dengan dilatar belakangi sejarah yang cukup kelam, terutama sebelum era reformasi 1998, tentu saja Indonesia merasakan perlunya kehadiran lembaga-lembaga baru yang ditawarkan konsep *corporatist state*.

Seperti dalam perkembangan di Inggris dan Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif.³⁹ Bentuk organisasi pemerintahan dalam konsep *welfare state* yang banyak didominasi oleh departemen pemerintahan, maka dewasa ini dalam konsep *corporatist state*, banyak diisi oleh bentuk-bentuk dewan, dan komisi-komisi. Pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standard mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Upaya Rekonstruksi Peran Negara Secara Konstitusional.

Hal penting yang harus dipahami, bahwa UUD 1945 pada hakikatnya adalah sebuah "konstitusi kebebasan" (*the constitution of liberty*) yang

mewujudkan dari kehendak bangsa Indonesia untuk memperoleh kemerdekaan.⁴⁰

Ungkapan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut mengandung dua dimensi makna. *Pertama*, adanya kehendak untuk memperoleh kemerdekaan sebagai entitas bangsa yang diwujudkan dalam bentuk sebuah negara nasional yang merdeka dan berdaulat, yakni negara Republik Indonesia. Dimensi kemerdekaan nasional ini merupakan bentuk kebebasan kolektif yang dimiliki oleh rakyat Indonesia sebagai sebuah entitas bangsa yang memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right of self-determination*)". Kemerdekaan nasional itu kemudian mewujudkan kedaulatan negara Republik Indonesia di hadapan bangsa-bangsa lain di seluruh dunia.

Kedua, UUD 1945 mengandung makna adanya kehendak untuk menegakkan kedaulatan rakyat sebagai perwujudan dari kemerdekaan warga negara di dalam wadah negara Republik Indonesia. Dimensi kedaulatan rakyat ini menegaskan adanya hubungan antara kehendak kemerdekaan dalam UUD 1945 dan gagasan demokrasi.⁴²

Kemerdekaan atau kebebasan adalah gagasan utama dalam demokrasi.⁴³ Suatu konstitusi yang mengungkapkan kehendak kemerdekaan suatu bangsa selalu mengandung gagasan mengenai kebebasan warga negara. Konstitusi seperti ini bukan hanya mengandung kehendak untuk melindungi warga negara dari segala bentuk kesewenang-wenangan (*all arbitrary coercion*)". Gagasan kebebasan akan membentuk suatu konstitusi yang mengatur pembatasan kekuasaan demi melindungi kebebasan warga negara. Inilah paham *konstitusionalisme* yang mengandung ajaran mengenai pemerintahan yang terbatas (*the limited government*). Dari sisi gagasan mengenai kebebasan warga negara, konstitusionalisme pada dasarnya merupakan sisi lain dari demokrasi. Dengan demikian, antara konstitusionalisme dan demokrasi tidak dapat dipisahkan dan membentuk suatu konsepsi mengenai demokrasi konstitusional. Berangkat dari gagasan sentral mengenai

39 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, Op. Cit, hal. 28.

40 FA Hayek, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge, 1976, hal. 182. Lihat Adnan Buyung Nasution, Op. Cit., hal. 4; Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambai, 1958, terutama hal. 20-25. hal yang menarik, Yamin menyebutkan *Piagam Jakarta* sebagai "Mukadimah (preamble) Konstitusi Republik Indonesia serta Undang-Undang Dasar 1945."

41 FA Hayek, *Ibid.*, hal. 14; Adnan Buyung Nasution, *Ibid.*, hal. 14 dan 407.

42 Muhammad Yamin, Op. Cit., hal. 16; Adnan Buyung Nasution, *Ibid.*, hal. 407.

43 Hans Kelsen, *General, Op. Cit.*, hal. 284.

44 F.A. Hayek, *Loc. CH.*, hal. 182.

45 William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, Princeton, New Jersey: D. Van Nostrand, Co., 1968, hal. 13.

Dalam kerangka berpikir dan berperikehidupan bernegara secara konstitusional, maka lembaga negara harus dikaji ulang keberadaannya, sekaligus kewenangan, dan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk pula lembaga negara baru di dalamnya. Hal ini disebabkan pemerintah seringkali memunculkan inovasi-inovasi baru dengan melahirkan komisi-komisi negara baik sebagai lembaga negara independen maupun lembaga yang tidak independen. Dengan demikian perlu dilakukan kajian yang komprehensif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara ataupun instrumen negara sebagai alat perlengkapan negara secara konstitusional.

Akhirnya sangat urgen untuk mencermati keseluruhan masalah peran negara tersebut secara konstitusional. Artinya pergeseran-pergeseran konsep fungsi negara, kekuasaan negara, dan kelembagaannya, termasuk lahirnya lembaga negara baru harus direkonstruksi secara konstitusional. Konstitusional dalam arti berpijak pada tata hukum yang disepakati dengan mencermati perkembangan dan aspirasi rakyat melalui sarana demokrasi. Untuk itu kehadiran komisi negara di dalam perkembangan bernegara bangsa Indonesia harus dimaknai sebagai upaya terus-menerus untuk menentukan secara bebas dan merdeka tujuan utama bangsa Indonesia membentuk negara dengan dasar Konstitusi. Demikian juga peran negara dalam penyelenggaraan negara secara konstitusional harus diterjemahkan dalam kerangka proses perkembangan masyarakat yang merupakan upaya pemaknaan atas kedaulatan rakyat dan demokrasi.

Daftar Pustaka

Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta, Kreasi Total Media.

Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti.

Aidul Fitriyada Azhari, 2005, *Penafsiran Konstitusi Dan implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Jakarta, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Arif Budiman, 1985, *Negara, Keias, dan Formasi Sosiai, Ke Arab Analisa Struktural*, Jakarta, **Keadilan No. 1** tahun 1985. A. S. Hikam, 1991, *Negara, Masyarakat Sipil dan gerakan Keagamaan dalam Poitik Indonesia*, Jakarta, Prisma No 3 tahun 1991. C. F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Poitik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia. Duto Sosialismanto, 2001, *Hegemoni Negara, Ekonomi Poitik Penguasa Jawa*, Yogyakarta, Laperapustaka Utama. Francis Fukuyama, 2005, *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.

HansKelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell.

_____, 1978, *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press.

_____, (Terj Soemardi), 1995, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Jakarta, Cet. 1, Rimdi Press.

ICJ, 2005, *The Rule of Law and Human Rights, Principle and Definitions*, Geneva: International Commission of Jurist.

Ignacy Sachs, 1995, "Searching for new development strategies challenges of social summif dalam: Economic and Political Weekly, Vol. XXX,

JimlyAsshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Peiaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, PT Ichtar Baru Van Hoeve.

_____, 2004. *Konstitusi dan Konstitutionaiisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Pusat Studi HTNUI.

_____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

_____, 2006, *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara (Jiidiil)*, Jakarta, Konstitusi Press.

Mac Iver, 1950, *The Modern State*, London, Oxford University Press.

M. Nasroen, 1986, *Asal Mula Negara*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas.

Mochtar Masoed, 1989, *Ekonomi dan Struktur Polilik*