

# MODUL AJAR

**MATA KULIAH : ILMU NEGARA**  
**PERTEMUAN : SESI 6**  
**ONLINE : SESI 5**  
**MATERI : FUNGSI DAN TUJUAN 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/kampong) yang bertujuan untuk mencapai kebaikan yang tertinggi bagi umat manusia.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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. Pengertian demikian 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.<sup>4</sup>

Selain yang dikemukakan di atas, para sarjana dan pemikir ketatanegaraan abad ke-20 seperti Logemen, juga mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dan dengan kekuasaannya mengatur dan mengurus suatu masyarakat tertentu.<sup>5</sup>

Demikian pula Mac. Ivar merumuskan, negara sebagai suatu asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu

---

<sup>1</sup> G.S. Diponalo, *Ilmu Negara*, jilid 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), h. 23

<sup>2</sup> Suhino, *Ilmu Negara*, (Jogyakarta: Liberty, 1980), h. 64

<sup>3</sup> Deliar Nur, *Pemikiran Politik di Negara Barat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1982), h.54

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Lihat Mukhtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1971), h. 93

wilayah yang berdasarkan pada sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah dengan maksud memberikan kekuasaan memaksa.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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 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

---

<sup>6</sup> Lihat Mac. Ivar, *Negara Modern*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), h.28

<sup>7</sup> Lihat Moh. K.usnadi dan Bintang Saragi, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), h. 48

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*).

#### **A. PENGANTAR**

Negara adalah tempat dimana sekumpulan orang menempati suatu wilayah dengan sistem organisasi diatur oleh pemerintah negara yang sah dan memiliki kedaulatan. Secara etimologis, negara berasal dari beberapa negara asing yaitu *State* (Inggris), *Staat* (Jerman dan Belanda), dan *Etat* (Perancis). Semua kata tersebut diambil dari bahasa latin pada abad ke 15 yaitu *Statum* atau *Satus* yang memiliki arti *keadaan yang tegak dan tetap*.

Syarat primer dari suatu negara yaitu adanya rakyat, adanya wilayah, dan adanya pemerintah yang berdaulat dan syarat sekunder dari suatu negara adalah mendapat pengakuan dari negara lain.

Pentingnya pembicaraan tentang tujuan negara ini terutama berhubungan dengan bentuk negara, susunan negara, organ-organ negara atau badan-badan negara yang harus diadakan, fungsi dan tugas daripada organ-organ tersebut, serta hubungannya antara organ yang satu dengan yang lain yang selalu harus disesuaikan dengan tujuan negara.

Lagipula dengan mengetahui tujuan negara itu, kita dapat menjawab soal legitimasi kekuasaan yaitu kekuasaan daripada organisasi negara, juga dapat mengetahui sifat daripada organisasi negara. Karena semuanya itu harus sesuai dengan tujuan negara. Padahal tentang tujuan negara ini, ada banyak sekali yang diajukan atau yang diajarkan oleh para sarjana, terutama oleh ahli pemikir tentang negara dan hukum. Maka sebagai akibatnya juga terdapat bermacam-macam pendapat tentang soal-soal kenegaraan.

#### **B. FUNGSI NEGARA**

Fungsi negara diartikan sebagai tugas dari pada organisasi negara untuk mana negara itu diadakan. Fungsi negara yang pertama dikenal adalah 5 (lima) fungsi yang diperkenalkan di Perancis pada abad ke –XVI. Kelima fungsi tersebut ialah<sup>8</sup>:

1. Fungsi Diplomatic;
2. Fungsi Defencie;
3. Fungsi Financie;
4. Fungsi Justice; dan
5. Fungsi Politie.

---

<sup>8</sup> Moh. Kusnardi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007, hlm. 221.

Fungsi-fungsi yang disebutkan diatas diadakan hanyalah sekedar untuk memenuhi kebutuhan pemerintah yang waktu itu masih bersifat diktator. Jadi belum mempunyai arti sekarang ini. Kalau dibandingkan dengan sekarang ini fungsi-fungsi tersebut diatas, hampir sama dengan kementerian-kementerian. Kemudian John Locke, seorang sarjana Inggris membagi fungsi negara atas fungsi, yaitu:

1. Fungsi Legislatif, untuk membuat peraturan;
2. Fungsi Eksekutif, untuk melaksanakan peraturan;
3. Fungsi Federatif, untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai.

Menurut John Locke, fungsi mengadili adalah termasuk tugas daei eksekutif. Teori John Locke di atas kemudian disempurnakan oleh Montesque yang membagi negara menjadi 3 (tiga) fungsi tetapi masing-masing fungsi itu terpisah dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang terpisah pula. Ketiga fungsi negara tersebut, menurut Montesque ialah<sup>9</sup>:

1. Fungsi Legislatif, membuat undang-undang;
2. Fungsi Eksekutif, melaksanakan undang-undang;
3. Fungsi Yudikatif, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati (fungsi mengadili), yang populer dengan teori Trias Politica.

Oleh Montesque fungsi federatif dimasukkan menjadi satu dengan fungsi eksekutif, dan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Hal tersebut dapat dimengerti bahwa tujuan negara dari Montesque untuk memperkenalkan trias politica adalah untuk kebebasan berpolitik (melindungi hak-hak asasi manusia) yang hanya dapat dicapai dengan kekuasaan mengadili (lembaga yudikatif) yang berdiri sendiri.

Selain sarjana-sarjana di atas masih dikenal seorang sarjana lain yaitu Van Vallenhoven dari negeri Belanda yang membahas fungsi negara seperti sarjana-sarjana diatas. Menurut Van Caleenhoven, fungsi negara itu adalah:<sup>10</sup>

1. Regelling (membuat peraturan);
2. Bestuur (menyelenggarakan pemerintahan);
3. Rechtspraak (fungsi keadilan);
4. Politie (fungsi ketertiban dan keamanan).

Ajaran dari Van Callenhoven ini dikenal dengan Catur Praja. Sejarah berkembang terus dan fungsi negara pun selalu mengalami perubahan khususnya penambahan tugas untuk lembaga eksekutif, terutama sekali sangat terasa pada negara-negara sedang berkembang.

---

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 222.

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 222.

Teori baru mengenai fungsi negara yang berbeda dengan sarjana-sarjana diatas diajarkan oleh Goodnow, menurut Goodnow fungsi negara itu ada 2 (dua) yaitu:<sup>11</sup>

1. Policy making; dan
2. Policy executing.

Karena ia mengemukakan fungsi negara atas dua bagian, maka ajarannya itu dikenal dengan Dwipraja (dichotomy). Policy making, adalah kebijaksanaan negara untuk waktu tertentu, untuk seluruh rakyat. Sedangkan policy executing adalah kebijaksanaan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya policy making.

Orang yang menetapkan policy making disebut policy makers dan yang menetapkan policy executing disebut policy executor. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa policy makers, adalah orang yang menentukan kebijaksanaan negara, tujuan-tujuan kenegaraan pada waktu tertentu untuk masyarakat seluruhnya. Atau menentukan tujuan mana yang baik untuk negara pada waktu-waktu tertentu. Policy executor adalah orang-orang yang berusaha mencapai apa-apa yang telah diputuskan oleh policy makers tadi atau menentukan daya upaya, alat-alat apa dan sebagainya untuk mencapai tujuan tadi.

Timbulnya ajaran Goodnow ini, adalah sebagai reaksi terhadap suatu ajaran yang menghendaki cara pergantian orang-orang dalam pemerintahan. Ajaran ini dikenal sebagai spoil system yang diperkenalkan oleh Andrew Jackson, di Amerika Serikat yang berpendapat bahwa apabila suatu pemerintahan berganti, maka harus semua pegawai diganti oleh penguasa baru, maksudnya untuk kelancaran jalannya pemerintahan tanpa adanya kemungkinan dari mereka-mereka yang tidak sepaham.

Kalau sistem ini dilaksanakan benar-benar maka dapatlah kita bayangkan apa yang akan terjadi dalam pemerintahannya. Mencari dan mendidik pegawai-pegawai baru tidaklah mudah apalagi mengisi jabatan-jabatan tertentu seperti imigrasi, bea cukai, kementerian luar negeri dan sebagainya.

Goodnow melihat fungsi negara itu secara prinsipil sehingga seperti diuraikan diatas mengutarakan dua fungsi negara. Menurut Goodnow terhadap policy makers boleh dilaksanakan system Andrew Jackson. Sedangkan untuk policy executors tidak perlu dipakai, tapi dijalankan adalah berdasarkan keahlian. Ajaran Goodnow ini disebut juga merit system, akrena mengutamakan kegunaannya.

Perkembangan dalam praktek ketatanegaraan menunjukkan bahwa fungsi negara disebutkan diatas selalu berubah. Dan sekarang ini fungsi negara dapat

---

<sup>11</sup> Ibid, hlm. 223.

diuraikan yaitu setiap negara terlepas dari ideologinya menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak diperlukan.

Fungsi Negara yaitu pelaksanaan dari tujuan yang ingin dicapai dengan menunjukkan gerak dalam kehidupan nyata. Terlepas dari ideologi yang dianut, pada dasarnya setiap negara mutlak perlu menyelenggarakan beberapa fungsi minimum, seperti:

- a. Melaksanakan ketertiban umum atau law and order dalam mencapai tujuan bersama dan mencegah terjadinya konflik dalam masyarakat atau dengan kata lain negara bertindak sebagai stabilisator.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang dianggap fungsinya sangat penting, terutama bagi negara baru.
- c. Melaksanakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar.
- d. Menegakkan keadilan yang dilaksanakan oleh badan-badan peradilan.

Selain fungsi diatas, ada beberapa ahli yang mengemukakan tentang fungsi Negara diantaranya:

**a. Robert MacIver**

Menurutnya, fungsi negara dibedakan menjadi: fungsi negara yang tetap dilaksanakan oleh semua negara yaitu fungsi di bidang kebudayaan dan perekonomian. Fungsi kebudayaan dari negara terletak dalam aktivitas rakyat sendiri. Dalam hal ini, negara hanya memajukan dan melengkapi serta mengidentifikasi usaha-usaha rakyat. Fungsi kesejahteraan umum, berarti semua aktivitas negara yang secara langsung ditujukan pada perbaikan keadaan kehidupan rakyat. Hal ini berarti negara secara aktif turut campur tangan dalam bidang perekonomian agar dapat memberi kehidupan yang layak bagi semua warga negaranya.

**b. Charles E. Merriam**

Menurutnya, negara mempunyai lima macam fungsi yaitu keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan, dan kebebasan.

**c. Miriam Budiardjo (1986:45)**

Fungsi negara menurut Miriam Budiardjo, antara lain:

- 1) Melaksanakan penertiban. Untuk mencapai tujuan bersama, negara berusaha untuk menertibkan dan mencegah terjadinya konflik dalam masyarakat. Oleh karena itu negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator.
- 2) Mengusahakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat. Fungsi ini merupakan fungsi hakiki bahwa negara berusaha untuk

mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dewasa ini fungsi ini dianggap penting, terutama bagi negara-negara baru. Pandangan ini tercermin dalam usaha pemerintah untuk membangun melalui suatu rencana pembangunan nasional. Setiap negara mencoba untuk melaksanakan/mempertinggi taraf kehidupan rakyatnya. Usaha ini merupakan suatu perluasan fungsi ketertiban dan ketentraman (police state vs welfare state) dan mengandung suatu kecenderungan untuk lebih menyesuaikan hukum dengan kebutuhan-kebutuhan kemasyarakatan.

- 3) Mengusahakan pertahanan. Fungsi ini diperlukan untuk menjaga berbagai ancaman atau serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan dengan alat-alat pertahanan. Pertahanan negara adalah soal yang sangat vital bagi kelangsungan hidup bangsa dan negara karena soal ini menentukan hidup matinya bangsa dan negara. Masalahnya pertahanan ini erat hubungannya dengan tujuan nasional suatu negara. Tujuan nasional merupakan pedoman untuk jangka waktu yang panjang, disamping perlu dirumuskan politik nasional sebagai pedoman untuk bertindak mengingat keadaan pada suatu waktu. Politik nasional harus sejiwa dengan tujuan nasional dan merupakan bagian dari tujuan nasional untuk waktu yang terbatas dan dalam keadaan yang tertentu yang bertugas membawa negara dan bangsa sejauh mungkin ke arah tujuan nasional.
- 4) Menegakkan keadilan. Upaya untuk menegakkan keadilan dilaksanakan melalui badan-badan penegak hukum dan peradilan. Konsepsi keadilan dimana-mana berakar dari kondisi masyarakat yang diinginkan. Biasanya konsepsi ini hanya dinyatakan secara eksplisit bilaman anggota masyarakat dihadapkan kepada ketidakadilan. Keadilan bukanlah suatu status melainkan suatu proses, oleh karena itu kita akan lebih memahaminya dengan lebih baik, apabila kita melihat juga perwujudan keadilan itudalam suatu proses dan dengan melalui ketidakadilan yang terungkao secara proses itu berjalan justru kita akan menangkap apa yang ebetulnya disebut adil itu.

### **Konsep Keadilan Substansif**

Menyangkut hal-hal sosial, serta penataan politik dan ekonomi dalam masyarakat, keadilan telah dihargai tinggi oleh para ahli filsafat politik sebagai suatu nilai yang harus ditegakkan dalam masyarakat. Kriteria keadilan sosial terlalu dasar sifatnya sehingga bisa diinterpretasikan bersama-sama. Batas antara berbagai interpretasi daripada keadilan bermacam-macam atau tidak sama.

Buat Indonesia, hal tersebut tercantum dalam Pancasila, sebagai ideologi negara yang resmi. Keadilan sosial berarti harus melindungi yang lemah, hal ini tidak berarti yang lemah lalu boleh tidak bekerja dan sekedar menuntut perlindungan melainkan sebaliknya justru harus bekerja menurut kemampuan dan bidangnya. Perlindungan yang diberikan adalah untuk mencegah kesewenang-wenangan dari yang kuat untuk menjamin adanya keadilan.

### C. TUJUAN NEGARA

Sebagaimana telah diketahui bahwa setiap negara mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara, kearah mana suatu organisasi negara ditujukan merupakan masalah penting sebab tujuan inilah yang akan menjadi pedoman betapa negara disusun dan dikendalikan dan bagaimana kehidupan rakyatnya diatur sesuai dengan tujuan itu. Tujuan negara disini dapat diartikan juga sebagai visi negara.

Secara umum, tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common weath*)<sup>12</sup>. Tujuan kebahagiaan tersebut pada garis besarnya dapat disederhanakan dalam 2 (dua) hal pokok, yaitu: 1) keamanan dan keselamatan (*security and safety*); dan 2) kesejahteraan dan kemakmuran (*welfare and prosperity*). Namun, praktik pengejawantahannya dilapangan sangat beragam. Jika dijabarkan lebih lanjut, dapat lebih dari 2 (dua) tujuan, seperti yang akan diuraikan pada bagian ini.

Berkaitan dengan beragamnya praktik pengejawantahan dan meluasnya tujuan negara, terdapat sejumlah teori yang bervariasi dalam menjelaskannya. Hal tersebut tak lepas dari adanya perbedaan konteks, sudut pandang, dan titik tolak para ahli dalam melihat tujuan negara. Diantara teori tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Teori Kekuasaan Negara

Salah satu tokoh yang meletakkan dasar pemikiran bagi teori kekuasaan negara adalah Shang Yang. Ia hidup pada abad ke-5 atau abad ke-4 Sebelum Masehi (523-428 SM). Ia merupakan tuan tanah didaerah Shang. Itulah sebabnya, ia kini dikenal, khususnya di Barat, dengan sebutan Lord Shang. Semasa Lord Shang masih hidup, pemerintahan Cina (Tiongkok) saat itu sedang dilanda kekacauan besar, penuh kerusuhan, kekuasaan pemerintahan makin melemah, dan daerah-daerah diperintah oleh gubernur-gubernur yang tidak mau tunduk kepada pemerintahan pusat. Kaum bangsawan menjadi merdeka, dan bertindak selaku raja kecil yang berdaulat.

---

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, 2004, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 45.

Bertitik tolak dari kenyataan yang memprihatinkan itu, Shang Yang mendambakan terbentuknya suatu pemerintahan pusat yang kuat. Kehendak itulah yang telah melahirkan teori tentang tujuan negara. Lord Shang mengemukakan bahwa di dalam setiap negara terdapat subjek yang selalu berhadapan dan bertentangan, yaitu pemerintah dan rakyat. Apabila yang satunya kuat, yang lainnya tentu lemah. Lord Shang lebih memilih pihak pemerintahlah yang harus lebih kuat daripada pihak rakyat, supaya tidak terjadi kekacauan dan anarkis. Karena itu, menurut Lord Shang, pemerintah harus selalu berusaha untuk lebih kuat daripada rakyat.<sup>13</sup> Dalam hal ini, Shang berkata:

“*A weak people means a strong state and a strong state means a weak people. Therefore a country, which has the right way, is concerned with weakening people* (rakyat lemah berarti negara kuat, dan negara kuat berarti rakyat lemah. Dengan demikian, negara yang mempunyai tujuan yang betul, hendaklah bertindak melemahkan rakyat)”.<sup>14</sup>

Dalam hal ini, Lord Shang menganjurkan supaya dikumpulkan kekuasaan yang sebesar-besarnya bagi pihak negara, dan inilah satu-satunya tujuan bagi negara. Tujuan ini baru bias dicapai, dengan menyiapkan tentara yang kuat, berdisiplin tidak mewah, dan bersedia menghadapi segala bentuk ancaman, baik dari dalam maupun dari luar negara. kewajiban persaudaraan (*brotherly duty*);

Tesis Shang Yang tentang teori kekuasaan negara tersebut didasarkan pada asumsinya bahwa kebudayaan merugikan negara. Karena itu, “Jika dalam negara terdapat sepuluh macam kemerosotan (*ten evils*), atau jika dalam suatu negara terdapat sepuluh hal berikut: rites (adat); musik (*music*); nyanyian (*odes*); riwayat (*history*); kebaikan (*virtue*), kesusilaan (*moral culture*); hormat pada orang tua (*filial ficty*); kewajiban persaudaraan (*brotherly duty*); integritas (*integrity*); dan kejujuran (*sophistry*), raja tidak akan dapat mengerahkan tenaga rakyat dan tamatlah riwayat raja dan negara itu”. Ini artinya, apabila dalam suatu negara tidak terdapat sepuluh macam kemerosotan (*ten evils*), raja akan dapat mengendalikan rakyatnya, sehingga negara akan menjadi kuat. Intinya menurut Shang Yang, korbankanlah kebudayaan rakyat untuk kepentingan kekuasaan negara.<sup>15</sup>

Dalam sejarah, ajaran Shang Yang ini sekurang-kurangnya telah dianut dan dilaksanakan dengan gemilang, antara lain oleh Atilla, Jengis Khan dan Timur Lenk.

---

<sup>13</sup> M Solly Lubis, 1990, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 44.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid

## 2. Teori Pemeliharaan Agama dan Kesejahteraan Rakyat

Teori pemeliharaan agama dan kesejahteraan rakyat ini dianut dan dijalankan oleh para juris Sunni dalam doktrin Islam. Instrumen utama dalam melihat dan menerangkan tujuan negara adalah pemerintahan yang mengelola negara. Dalam kerangka ini, diketahui bahwa pembentukan khalifah atau pemerintahan dalam suatu negara bertujuan sebagai pengganti tugas kenabian yang mengatur kehidupan dan urusan umat atau rakyat, baik keduniaan maupun keagamaan. Bertolak dari kerangka demikian, para juris Sunni lebih melihat bahwa tujuan negara adalah memelihara agama dan umat atau rakyat.<sup>16</sup>

Salah satu tokoh yang mengembangkan teori ini adalah Al-Mawardi (975-1059). Ia menyatakan bahwa negara melalui lembaga imamahnya mempunyai tujuan umum, antara lain:<sup>17</sup>

- a. Mempertahankan dan memelihara agama menurut prinsip - prinsipnya yang ditetapkan dan apa yang menjadi ijma oleh kaum salaf (generasi pertama umat manusia).
- b. Memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan.
- c. Melaksanakan kepastian hukum di antara pihak-pihak yang bersengketa atau berperkara dan berlakunya keadilan yang universal antara penganiaya dan yang dianiaya.
- d. Melindungi wilayah Islam dan memelihara kehormatan rakyat agar mereka bebas dan aman, baik jiwa maupun harta.
- e. Jihad terhadap orang-orang yang menentang Islam setelah adanya dakwah agar mereka mengakui eksistensi Islam.
- f. Membentuk kekuatan untuk menghadapi musuh.
- g. Memungut pajak dan sedekah menurut ketentuan syara', nash, dan ijtihad.
- h. Mengatur penggunaan harta baitul ma secara efektif.
- i. Meminta nasihat dan pandangan dari orang-orang terpercaya.
- j. Dalam memelihara agama dan rakyat, pemerintah dan kepala negara harus langsung menanganinya dan meneliti keadaan yang sebenarnya.

Pandangan yang hampir sama mengenai teori tujuan negara ini juga disampaikan oleh Al-Ghazali (1058-1111). Ia berpendapat bahwa tujuan suatu negara yang di dalamnya terdapat lembaga pemerintahan adalah melaksanakan syari'at agama, mewujudkan kemaslahatan rakyat,

---

<sup>16</sup> J. Suyuthi Pulungan, 1997, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Rajawali Press dan LSIK, hlm. 259.

<sup>17</sup> Ibid. Hlm. 260. Lihat juga Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthhanniyat*, Beirut: Dar Al-Fikr, hlm. 15-16.

menjamin ketertiban urusan dunia dan urusan agama.<sup>18</sup>

Masih dalam hubungannya dengan teori tujuan negara, Ibnu Taimiyah (1262-1328) menyatakan bahwa tujuan negara adalah: 1) melaksanakan syari'at Islam; 2) mewujudkan kesejahteraan rakyat, lahir dan batin; dan 3) menegakkan keadilan dan amanah dalam pergaulan masyarakat.<sup>19</sup> Dimensi itulah yang ditekankan Ibnu Taimiyah tentang tujuan negara. Ia mengatakan bahwa tanpa kekuasaan negara yang bersifat memaksa, agama berada dalam bahaya, dan tanpa adanya disiplin agama, negara pasti menjadi negara tiranik.<sup>20</sup>

### 3. Teori Kebesaran dan Kehormatan Negara

Dalam batas-batas tertentu, teori kebesaran dan kehormatan negara sangat mirip dengan teori kekuasaan negara Lord Shang. Niccolo Machiavelli adalah salah satu tokoh sandaran dari teori ini. Kemiripan ini difasilitasi, salah satunya, karena adanya kesamaan konteks keadaan negara Italia pada zaman Machiaveli dengan keadaan negara Cina pada semasa hidup Shang Yang.

Sebagaimana digambarkan sekilas pada bagian pendahuluan. buku ini, Italia pada saat Machiavelli hidup tengah dilanda perpecahan atau disintegrasi politik dan kekacauan sosial. Pertentangan politik yang berkepanjangan dan praktik korupsi yang merajalela telah melemahkan negara. Situasi itu pun, langsung atau tidak langsung, telah mengundang campur tangan negara-negara asing untuk memperebutkan Italia dan menjadikan negara itu sebagai kancah perang mereka.

Pertentangan-pertentangan di dalam dan gangguan-gangguan dari luar itu mengakibatkan tak adanya stabilitas politik dan kejegan sosial di Italia, sedangkan raja-raja maupun Paus tak berkemampuan menyatukan Italia ke arah suatu perwujudan negara.

Kala itu terjadi pergantian atau peralihan kekuasaan dari Lorenzo ke Piere de Medici. Pergantian itu didorong oleh meninggalnya Lorenzo pada tahun 1492. Dua tahun kemudian, Piere dibuang ke luar negeri oleh tentara Prancis yang berhasil merebut Florence maka muncullah Dominican Savonarela yang terkenal sangat cerdas dan pintar. Akan tetapi, dalam perjalanan pemerintahannya, ia dihukum bakar sampai

---

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid. Lihat juga Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasat Al-Syar'iyat fi Islah Al-Ra'i wa Al Rai'at*, Beirut: Dar Al-Kutub Al-Arabiyyat, 1966. Lihat juga, Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syari'ah, Etika Politik Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1995.

<sup>20</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam: Telaah Kritis Ibnu Taimiyah tentang Pemerintah*, Terjemahan Masrohin, Surabaya: Risalah Gusti, 1995, hlm. 47.

mati pada tahun 1498. Beberapa bulan sesudah peristiwa itu, Machiavelli diangkat menjadi Sekretaris pada Dewan Mahkamah Tinggi Kedua di Republik Florence. Pada jabatan ini, Machiavelli menjalankan karirnya selama 13 tahun sebagai ahli sejarah, penasihat militer, dan diplomat. Dia sering mewakili Florence ke luar negeri sebagai ketua misi, sampai dia dibuang ke luar Florence oleh penguasa baru sebagai tahanan pada tahun 1512.<sup>21</sup>

Berangkat dari kenyataan itulah, pada tahun 1513, Machiavelli menyusun sebuah buku yang berjudul *Il Principe* atau Sang Pangeran. Buku ini diperuntukkan oleh Machiavelli sebagai tuntunan atau "buku saku" bagi para pangeran atau raja dalam mengelola negara. Buku ini menyarankan seorang raja dalam menjalankan pemerintahannya, untuk mengabaikan kesusilaan dan agama. Bila perlu, raja harus licik dan tidak perlu menepati janji. Dan sebaiknya raja harus ditakuti oleh rakyatnya.

Di samping kemiripan, kedua teori tujuan negara tersebut juga memiliki perbedaan yang cukup signifikan. Jika teori Shang Yang hanya sampai pada tujuan memperbesar dan menggunakan kekuasaan, Machiavelli lebih dari itu, yakni kekuasaan negara bagi Machiavelli sekadar perantara saja, sementara tujuan akhir dan tertinggi dari negara adalah terciptanya kebesaran dan kehormatan.

Jadi, tampaknya kekuasaan negara bagi Machiavelli merupakan tujuan negara yang tidak sebenarnya (*oneigenlijke staatsdoel*), sementara tujuan yang sebenarnya (*eigenlijke staatsdoel*) adalah kebesaran dan kehormatan negara. Dari sini, kita bisa lebih tahu bahwa tujuan negara itu, sifatnya ada yang primer atau tujuan negara yang sebenarnya dan ada juga yang sekunder atau tujuan negara yang bukan sebenarnya.

Mayoritas pendapat ahli sejarah mengatakan bahwa buku *Il Principe* telah menjadi sumber ilham bagi para diktator, seperti Frederik Yang Agung dan Adolf Hitler di Jerman; Louis XIV dan Napoleon Bonaparte di Prancis; Oliver Cromwell di Inggris; dan Benito Mussolini di Italia.

#### **4. Teori Perdamaian Dunia**

Teori perdamaian dunia ini menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan perdamaian dunia. Teori ini dianut dan dikembangkan oleh Dante Alighiere (1265-1321). Dante merupakan seorang filosof dan penyair. Selain itu, Dante juga seorang yang memiliki pengaruh politik dalam negaranya, Florence.

---

<sup>21</sup> Solly Lubis, *Op. Cit.* hlm. 46.

Pada tahun 1313, Dante menyusun sebuah buku yang berjudul *Die Monarchia*. Sama seperti kebanyakan buku lainnya, buku ini disusun dalam suasana sangat kacau di pemerintahan Italia. Di satu sisi, pada saat itu terjadi perebutan pengaruh dan kekuasaan antara raja dengan partai politik, golongan dan kota-kota kecil dan di sisi lain, pertentangan tajam antara raja dengan kepausan. Pada konteks ini Dante cenderung lebih memihak kepada raja sehingga teorinya bersifat anti-Paus, dan berpendirian bahwa Paus hanya berdaulat dalam kerohanian saja, sekalipun diakui bahwa negara juga bertugas menganjurkan keagamaan. Dante juga menyarankan agar Paus dan raja, dengan kompetensinya masing-masing, sebaiknya bekerja sama menciptakan perdamaian dunia.<sup>22</sup>

Namun demikian, porsi raja dalam proses penciptaan perdamaian tersebut, dinyatakan oleh Dante dalam buku *Die Monarchia*, harus lebih besar ketimbang Paus. Dalam bukunya itu, Dante juga kan bagaimana seharusnya pemerintahan diorganisasikan, dan siapa yang sepatasnya memerintah. Dante menegaskan bahwa:

“Tujuan negara sesungguhnya adalah menciptakan perdamaian dunia, dengan jalan menciptakan undang-undang yang seragam bagi seluruh umat manusia. Kekuasaan sebaiknya terpusat ditangan seorang Monarch, agar perdamaian dan keamanan dapat terjamin. Perebutan pengaruh dan kekuasaan harus disapu bersih. Negara harus bersifat progresif mengejar kemajuan bagi rakyat, bukan untuk kepentingan perseorangan”.<sup>23</sup>

Sistem kenegaraan yang harus dijalankan oleh seorang Monarch untuk menciptakan dan memelihara perdamaian dunia, menurut Dante adalah imperium atau kerajaan dunia. Karena menurutnya, pada penguasa imperiumlah akan diperoleh keadilan. Berdasarkan anggapan tersebut, Dia menyampaikan bahwa yang selayaknya menjadi raja adalah Kaisar Jerman yang telah menggantikan Imperium Romanum.<sup>24</sup>

## 5. Teori Penjaminan Hak dan Kebebasan

Teori ini dikembangkan oleh Immanuel Kant (1724-1804). Ia adalah seorang berkebangsaan Jerman dan penganut teori perjanjian masyarakat dan kedaulatan rakyat. Kan menjadi Mahaguru di Jerman menulis buku tentang Tata Negara “*Metaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*” (Metafisika Dalam Ajaran Hukum, 1797).<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid. Hlm. 47.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Ibid. Hlm. 48.

Teori Kant tentang tujuan negara didasarkan pada asumsinya bahwa semua orang adalah merdeka dan sederajat sejak lahir. Dengan dasar anggapan itu, Kant mengajarkan bahwa tujuan negara adalah menegakkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan warganya. Rakyat tidak usah tunduk pada undang-undang yang tidak terlebih dahulu mendapat persetujuan rakyat sendiri dan bahwa rakyat dan pemerintah bersama-sama merupakan subjek hukum dan bahwa hidup rakyat sebagai manusia dalam negara, bukanlah karena kemurahan hati pemerintah, melainkan berdasarkan hak-hak kekuatan sendiri.<sup>26</sup> Inilah menurut Kant, sebagai bagian dari ajaran suatu teori "negara hukum".

Teori negara hukum yang disampaikan Kant disebut sebagian sarjana, seperti Utrecht dan Kranenburg, sebagai teori hukum murni atau negara hukum dalam arti sempit. Mengapa disebut demikian? Karena negara diposisikan pasif dan peranan negara cenderung hanya sebagai penjaga ketertiban hukum dan pelindung hak serta kebebasan warga negara atau sebagai penjaga malam. Jadi, negara tidak turut campur dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pada praktiknya, pandangan ini menjadi dasar kenegaraan ekonomi liberalisme dengan semboyannya "per saingan bebas" atau "laissezfaire, laissez aller", yang dijalankan dunia Barat dengan semua konsekuensinya sampai pecahnya Perang Dunia I (1914-1918).<sup>27</sup>

Sebelum mengakhiri pembahasan teori tujuan negara dan memasuki uraian ideologi-ideologi negara, hal yang dianggap penting pada bagian ini adalah menyajikan teori tentang fungsi negara. Prof. Miriam Budiardjo mengemukakan empat fungsi negara, yakni:

- 1) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara adalah berfungsi sebagai stabilitator.
- 2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya; Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru.
- 3) Pertahanan; hal ini dibutuhkan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini, negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
- 4) Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit, hlm. 46.

Sementara itu, sarjana lain, seperti Charles E Merriam mengungkapkan lima fungsi negara yaitu: 1) keamanan ektern; 2) ketertiban intern; 3) keadilan; 4) kesejahteraan umum; dan 5) kebebasan.

## DAFTAR PUSTAKA

- G.S. Diponalo, *Ilmu Negara*, jilid 1, Jakarta: Balai Pustaka, 1975.
- Suhino, *Ilmu Negara*, Jogjakarta: Liberty, 1980.
- Deliar Nur, *Pemikiran Politik di Negara Barat*, Jakarta: Rajawali Press.
- 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.
- Mukhtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, Bandung: Alumni, 1971.
- Mac. Ivar, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru, 1984.
- Moh. Kusnadi dan Bintang Saragi, *Ilmu Negara*, Jakarta: Perintis Press, 1985.
- Moh. Kusnardi & Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- M Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1990.
- J. Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Rajawali Press dan LSIK, 1997.
- Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasat Al-Syar'iyat fi Islah Al-Ra'i wa Al Rai'yat*, Beirut: Dar Al-Kutub Al-Arabiyat, 1966.
- Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syari'ah, Etika Politik Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1995.
- Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam: Telaah Kritis Ibnu Taimiyah tentang Pemerintah*, Terjemahan Masrohin, Surabaya: Risalah Gusti, 1995.