

MODUL AJAR

Mata Kuliah	: Ilmu Negara
Pertemuan	: Ketiga
Online	: Kedua
Materi	: Ilmu Negara Dalam Hubungannya Dengan Ilmu Politik dan Ilmu Kenegaraan

Ilmu Negara sudah sejak jaman dahulu kala telah diajarkan, dan baru pada permulaan abad ke-20 disusun sebagai ilmu pengetahuan secara sistematis oleh **Gorg Jellinek** dari Jerman dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*. Karena kerja dan jasa-jasanya tersebut, ia mendapat sebutan sebagai **Bapak dari Ilmu Negara**.



Sebelum Jellinek, ilmu negara belum merupakan suatu ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri dan sifatnya masih discriptief atau mencakup segala pengetahuan yang berhubungan dengan negara. Persoalan yang menyangkut dengan agama, politik, kebudayaan, moral, ekonomi, dan sebagainya yang berhubungan dengan negara dimasukkan dalam pembicaraan Ilmu Negara. Hal ini dapat diketahui dari buku karangan Plato dan Aristoteles yang berjudul *Politeia* dan *Politica* yang membicarakan segala persoalan-persoalan negara di dalamnya.

Sejak kemunculan aliran *Deutsche Publizisten Schule* di Jerman sebagai akibat dari paham kedaulatan negara menganggap bahwa negara adalah satu-satunya badan yang berdaulat yang merupakan sumber dari semua peraturan hukum yang berlaku di dalam negara. Karena sifat peraturan hukumnya yang menunjukkan tendensi ke arah pemerintahan (*Bevelsrecht*), maka sejak itu diperlukan adanya pemisahan antara pengertian hukum publik dan hukum perdata. Demikianlah pula dengan Ilmu Negara merupakan salah satu cabang ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri yang menjadi obyek penyelidikan negara.

Georg Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*, membagi ilmu kenegaraan menjadi 2 bagian, yaitu:

1. Ilmu Negara dalam arti sempit (*Staatwissenschaften*).
2. Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtswissenschaften*).

Apa yang dimaksud oleh Jellinek dengan **Rechtswissenschaften** adalah hukum publik yang menyangkut soal kenegaraan, misalnya Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Antar Negara, Hukum Pidana, dan sebagainya. Sedangkan ilmu kenegaraan dalam arti sempit terbagi menjadi 3 bagian, sebagai berikut:

1. *Beschreibende Staatswissenschaft*.
2. *Theoretische Staatswissenschaft*.
3. *Praktische Staatswissenschaft*.

Beschreibende Staatswissenschaft. Sifat ilmu kenegaraan ini adalah deskriptif yang hanya menggambarkan dan menceritakan peristiwa-peristiwa yang terjadi yang berhubungan dengan negara. Ilmu pengetahuan yang menggambarkan peristiwa-peristiwa kenegaraan juga disebut sebagai *Edzahlende Staatswissenschaft* atau *staatenkunde*. Contoh yang konkrit ialah Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga ini tidak hanya ada dalam satu negara tapi ada pula di setiap negara. Pada waktu negara masih dalam bentuk yang sederhana, tidak dikenal orang suatu lembaga perwakilan seperti tersebut diatas. Dalam negara yang masih sederhana hanya dikenal suatu musyawarah dari rakyat seluruhnya untuk membicarakan soal-soal kenegaraan. Perkembangan masyarakat yang semakin maju merubah musyawarah rakyat dalam bentuk demokrasi langsung menjadi musyawarah dari wakil-wakil rakyat. Hal ini dikarenakan jumlah rakyat bertambah banyak sehingga tidak mungkin rakyat seluruhnya dikumpulkan untuk mengadakan musyawarah lagi. Kenyataan ini hanya digambarkan sebagai peristiwa sejarah dan tidak diselidiki secara mendalam akan sebab musababnya.

Theoretische Staatswissenschaft, mengadakan penyusunan tentang hasil-hasil penyelidikan dalam satu kesatuan yang teratur dan sistematis, berdasarkan pengumpulan bahan-bahan, penyelidikan, dan menganalisa serta memisahkan bahan-bahan tersebut, mana yang mempunyai ciri-ciri khusus dan mana yang tidak. *Theoretische Staatswissenschaft* adalah ilmu kenegaraan yang merupakan ilmu pengetahuan yang sebenarnya.

Praktische Staatswissenschaft. Ilmu pengetahuan tugasnya mencari upaya bagaimana hasil dari teori bisa dilaksanakan dalam praktek dan pelajaran yang diberikan semata-mata mengenai hal-hal yang berguna untuk praktek. Oleh karena ilmu pengetahuan ini tidak berdiri sendiri, dan juga tujuannya untuk kepentingan praktek kenegaraan maka ilmu pengetahuan ini disebut sebagai ilmu pengetahuan politik.

Theoretische staatswissenschaft terbagi lagi dalam dua bagian:

1. Allgemeine Staatslehre, mengenai negara sebagai pengertian umum (genus); dan
2. Besondere Staatslehre, mengenai negara sebagai pengertian khusus (spesies) (Wahjono, 1962: 17).

Berkenaan dengan allgemeine staatslehre terdapat suatu ajaran dari Jellinek yang disebut dengan zweiseiten theorie, yaitu suatu teori yang meninjau negara dari dua sudut, dari pandangan sosiologis dan pandangan yuridis. Timbulnya teori ini karena suatu negara itu merupakan bangunan hukum yang juga merupakan bangunan masyarakat.

Sebagai bangunan hukum ditinjau secara yuridis, sedangkan sebagai bangunan masyarakat ditinjau dari segi sosiologis. Dari teori tersebut maka dalam allgemeine staatslehre timbul dua ilmu, yaitu:

1. Allgemeine staatsrechtlehre (teori-teori umum mengenai negara yang bersifat yuridis, bagian yang menunjuk pada segi yuridis); dan
2. Allgemeine soziale staatslehre (teori-teori umum mengenai negara yang bersifat sosial, yang menyelidiki negara sebagai gejala sosial, dan dapat disamakan dengan perkumpulan-perkumpulan sosial, menekankan pada sifat sosial negara tersebut atau bagian yang menunjuk pada segi sosial) (Kansil dan Kansil, 2007: 8).

Menurut Jellinek, pembahasan ilmu negara adalah termasuk dalam allgemeine staatslehre. Dimana bagian allgemeine soziale staatslehre membahas mengenai: (1) Teori sifat hakikat negara; (2) Teori mengenai pembenaran kekuasaan negara; (3) Teori terjadinya negara; (4) Teori tipe negara menurut tujuannya; dan (5) Teori tipe negara menurut sejarahnya (I Dewa Gede Atmadja, 2012: 11).

Selain itu, bagian allgemeine staatslehre membahas mengenai: (1) Teori kedaulatan; (2) Teori unsur-unsur negara; (3) Teori fungsi negara; (4) Teori bentuk negara dan pemerintahan; (5) Teori konstitusi; Teori alat-alat perlengkapan negara; (6) Teori perwakilan; (7) Teori sendi-sendi pemerintahan; dan (8) Teori kerjasama antarnegara (Atmadja, 2012: 11). Secara sederhana pembagian di atas dapat dilihat pada berikut ini (Jellinek, 1905)

Sementara itu, Besondere Staatslehre, mengenai negara sebagai pengertian khusus (spesies) dibagi dalam (Soehino, 1998: 9):

1. Individuelle Staatslehre. Ini menyelidikannya ditujukan kepada suatu negara yang tertentu, yang konkret, jadi misalnya Negara Indonesia,

Negara Inggris, dan sebagainya. Kemudian dari negara yang tertentu ini yang dipelajari lebih lanjut ialah lembaga-lembaga kenegaraannya, misalnya mempelajari: Badan Perwakilannya, Badan Pengadilannya, Kepala Negaranya, dan sebagainya.

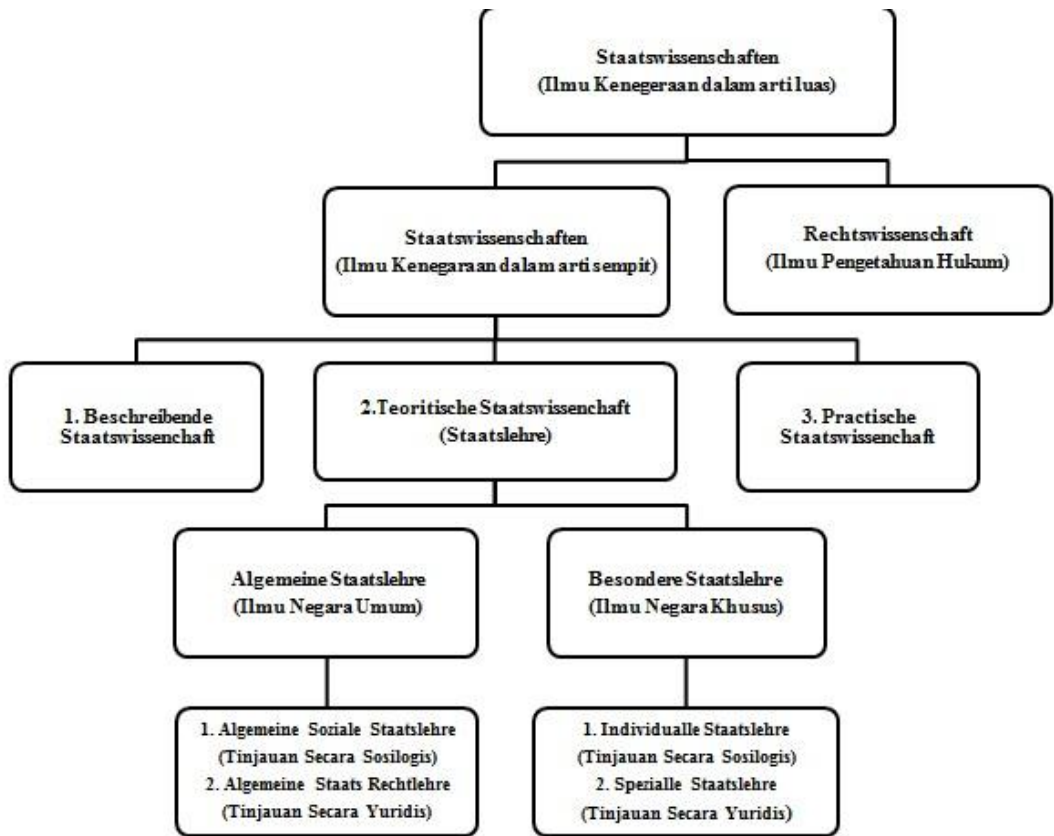
2. *Spezielle Staatslehre*. Ini penyelidikannya ditujukan kepada negara dalam pengertian umum, dan kemudian dari negara dalam pengertian yang umum ini yang dipelajari lebih lanjut ialah suatu lembaga kenegaraan yang khusus, spesial, misalnya mempelajari badan perwakilannya

Kalau akan membandingkan antara ilmu negara yang *individuell* dengan ilmu negara yang spesial, yang kedua-duanya itu sifatnya adalah khusus, ialah bahwa negara yang *individuell* yang khusus itu adalah negaranya, jadi negaranya itulah yang tertentu, yang khusus. Sementara itu, kalau ilmu negara yang spesial yang khusus itu adalah lembaga kenegaraannya yang diselidiki itu (Soehino, 1998: 9).

Sebagai contoh misalnya, kalau mempelajari badan perwakilan, kedudukan kepala negara dan sebagainya dari negara Indonesia ini adalah termasuk ilmu negara yang *individuell*. Kalau mempelajari badan perwakilan dari negara-negara: Indonesia, Inggris, Amerika Serikat, Swiss, Jerman, dan Jepang, misalnya ini termasuk ilmu negara spesial (Soehino, 1998: 10).

Bagan 1.

Klasifikasi Konsepsi Ilmu Negara Menurut Georg Jellinek



Merujuk dari bagan di atas terlihat bahwa ilmu negara merupakan bagian tidak terpisahkan dari ilmu kenegaraan (*staatswissenschaft*) yang kesemuanya berpangkal pada ilmu-ilmu sosial yang memiliki karakter empiris umum berdasarkan pemahaman makna jiwa dari ilmu (*geisteswissenschaft*) (Grünewald, 2009). Secara sederhana tersirat bahwa ilmu negara berpangkal dari filsafat sebagai sumber dari segala ilmu. Namun, ada murid dari Jellinek yang tidak sepakat dengan Jellinek, bahkan ia mendirikan mazhab sendiri yang disebut Mazhab Wina (Austria) yang dipimpin oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen tidak sepakat dengan pembagian Jellinek mengenai peninjauan negara dari dua sudut.

Menurut Hans Kelsen suatu ilmu pengetahuan harus memiliki syarat sebagai berikut:

1. Faktum der Wissenschaft (mempunyai lapangan ilmu pengetahuan itu sendiri)
2. Emanant der Wissenschaft (mempunyai peninjauan sendiri); dan
3. Autonomie der Wissenschaft (mempunyai sifat khusus yang tersendiri) (Wahjono, 1962: 1).

Hans Kelsen berpandangan bahwa sebenarnya negara itu sama dengan hukum atau dengan kata lain negara itu adalah penjelmaan daripada Tata Hukum. Karena negara merupakan penjelmaan dari Tata Hukum maka sifat satu-satunya dari peninjauan haruslah semata-mata yuridis saja. Jadi, tidak diperlukan peninjauan secara sosiologis. Kelsen mengatakan bahwa pendapat dari Jellinek itu adalah merupakan sincretismus atau campuran, atau metode campur baur dan ini sebenarnya tidak sesuai dengan syarat-syarat yang dikehendaki oleh ilmu pengetahuan. Hal yang benar adalah metode monisme (Wahjono, 1962: 1).

Kelsen menyatakan negara sama dengan hukum. Karena negara itu menurut Kelsen merupakan penjelmaan dari pada Tata Hukum dan untuk Tata Hukum harus diadakan pula tingkatan hukum. Hukum yang lebih rendah dapat dikembalikan ke hukum yang lebih tinggi dan ke tingkat yang tertinggi sehingga dengan demikian dijumpai apa yang disebut *Stufenbau des Recht* (Wahjono, 1962: 21).

Apakah paham Kelsen tersebut benar? Dalam hal ini harus melihat paham dari Herman Heller. Herman Heller berpendapat bahwa apabila berpegangan pada ajaran Kelsen ini maka ilmu negara menurut Kelsen ini terlalu abstrak, tidak konkret, seolah-olah tidak ada sangkut pautnya dengan negara sehingga Heller mengatakan bahwa paham Kelsen itu sebagai suatu ilmu negara tanpa negara, atau dalam bahasa Jerman disebut *Staatslehre Ohne Staat* (Wahjono, 1962: 21)

Hans Kelsen termasuk mazhab Wina, dan Herman Heller termasuk mazhab Politik Berlin. Dua orang tokoh lainnya yang masuk dalam mazhab Berlin adalah Carlschmitt dan Rudolf Smend. Sekarang lihat mengenai paham dari

Herman Heller. Herman Heller menyangkal paham Kelsen dengan mengatakan bahwa ilmu negara Kelsen tanpa negara. Sekarang ia haruslah membuktikan bahwa negara itu adalah suatu yang konkret, suatu kenyataan. Di manakah letak kenyataan suatu negara? Heller mengatakan kenyataan dari negara itu terletak pada fungsinya. Kalau negara mempunyai fungsi maka nyatalah negara itu ada (Wahjono, 1962: 24-25).

Negara menurut Heller merupakan territoriale gezagsorganisatie artinya suatu organisasi kewibawaan yang mempunyai wilayah tertentu. Kemudian menjadi pertanyaan apa yang dimaksud dengan gezagsorganisatie? Yang dimaksud dengan gezag adalah kewibawaan atau kekuasaan yang diakui. Sementara itu, yang dimaksud dengan organisasi adalah suatu kerja sama berdasarkan pembagian kerja yang tetap/langgeng.

Pembagian kerja tersebut terdiri dari dua macam yaitu pembagian kerja secara vertikal dan pembagian kerja secara horisontal. Pembagian kerja secara vertikal lebih mengutamakan efisiensi, sedangkan pembagian kerja secara horizontal adalah membagi suatu tugas dari suatu jawatan dalam fungsi. Pembagian kerja vertikal ini dijumpai dalam organisasi yang terbesar yaitu negara. Sementara itu, yang terkecil adalah jabatan atau ambt (Wahjono, 1962: 26-27)

Kembali pada gezagsorganisatie, jika ditekankan pada pengertian gezag maka menurut Herman Heller, gezag itu tak lain dan tak bukan adalah mengenai kewenangan atau kekuasaan untuk memutuskan secara tepat yang penting mengenai negara. Maka gezagsorganisatie adalah suatu organisasi untuk memutuskan soal-soal yang penting mengenai negara. Organisasi untuk memutuskan itu dalam bahasa Jerman disebut dengan Entscheidungseinheit. Kalau ditekankan pada organisasi bahwa negara itu suatu organisasi kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan untuk kepentingan masyarakat, ini disebut Wirkungseinheit, disinilah dapat dilihat dimana letak kenyataan daripada negara (Wahjono, 1962: 38).

Perlu dilihat pula perkembangan lain, yaitu perkembangan ilmu politik di Anglo Saxon dan Eropa Kontinental. Eropa Kontinental dan Anglo Saxon mempunyai tradisi yang berbeda, namun menjadi penting untuk dicari keseragamannya. Salah satu usaha yang dilakukan oleh sarjana Eropa Kontinental yang bernama Nawiasky adalah Nawiasky berusaha untuk mendekati peninjauan Anglo Saxon dengan maksud melengkapi pandangan Jellinek yaitu menjadi tiga segi.

Dimana, negara mula-mula dianggapnya sebagai suatu ide atau gagasan (staats als idee), kemudian negara dipandangnya sebagai bangunan masyarakat (staat als sociale institut) dan akhirnya negara dipandang sebagai bangunan hukum (staats als rechtsinstellingen) sehingga dijumpai: (1) Staats ideen lehre; (2) Staats Gessellschaft lehre; dan (3) Staats recht lehre (Wahjono, 1962: 40-41).

Jadi, di dalam staatsideenlehre yang dimaksud adalah ajaran yang membahas tentang pendapat-pendapat sarjana-sarjana mengenai hal yang dinamakan negara. Jadi, ini adalah mengenai teori-teori politik atau political theory. Dan dalam staatgesellschaft lehre tak banyak berbeda dengan pandangan Jellinek dan Hans Kelsen (Wahjono, 1962: 40-41).

Dalam pandangan Anglo Saxon sebagai imbalan dari peninjauan di Eropa Kontinental, di Amerika Serikat dan Inggris ilmu yang mengenai negara disebut dengan political science yang secara etimologis atau melihat asal katanya, yaitu mula-mula adanya istilah polis atau politeia. Tapi, cara peninjauan itu jauh berbeda dari peninjauan Eropa Kontinental (Wahjono, 1962: 40-41). Akibatnya, sifat ilmu negara menurut Eropa Kontinental bersifat historis, yuridis, dan filosofis.

Di Eropa Kontinental dijumpai ahliahli yang membahas mengenai negara secara efisien, terutama dalam hal ini ahli hukum yang mempunyai suara terbanyak sehingga negara itu di Eropa Kontinental bagaimanapun tekanannya ada pada segi yuridis, walaupun Heller berasal dari mazhab Politik Berlin yang berbeda, di Amerika dan Inggris, dimana peninjauannya dijalankan oleh ahli-ahli political science yang oleh Eropa Kontinental disebut sebagai ahli sosiologi sehingga biasa dikatakan bahwa peninjauan Eropa Kontinental itu adalah menangani struktur atas (theory) daripada negara.

Sementara itu, peninjauan Anglo Saxon lebih menekankan pada struktur bawah (power). Hal yang dimaksudkan dengan struktur bawah adalah bangunan negara itu di dalam kenyataannya sebagai gejala masyarakat. Sementara itu, kalau dilihat struktur atas yang dimaksudkan adalah melihat rangka dasar dari negara itu (Wahjono, 1962: 42).

Rangka dasar yang dimaksud adalah abstraksi dari pada kenyataan yang ada. Jadi, kalau peninjauan negara secara sosiologis (sosiologisch beschouwing) ini lebih mengenai kenyataan daripada negara. Oleh karena itu, sarjana-sarjana di Eropa Kontinental menganggap bahwa peninjauan political science di Anglo Saxon merupakan sosiologi khusus mengenai negara (sosiologie van de staat) (Wahjono, 1962: 42).

Selanjutnya, perlu diketahui pula tentang metode dan sistematika yang diterapkan oleh Mac Iver. Metode atau cara bekerja Mac Iver ialah bersandarkan sejarah dan perbandingan (historisch vergelijkend, history comparative). Kalau dihubungkan dengan perkembangan ilmu pengetahuan di Amerika maka history comparative merupakan fase kedua. Metode kedua adalah menggunakan bahan-bahan dari hasil penyelidikan ilmu pengetahuan lainnya (Djokosutono, 1958: 39).

Metode Mac Iver yang pertama historisch vergelijkend adalah apa yang dimaksud dengan in het heden light het verleden, in het nu wat komen zal.

Bagaimana dulu dan bagaimana sekarang. Vergelijkend maksudnya adalah membandingkan keadaan di Perancis, di Inggris, di Jerman, dan lain sebagainya (Djokosutono, 1958: 39). Metode Mac Iver yang kedua adalah menggunakan bahan-bahan dari lapangan ilmu pengetahuan lainnya seperti sosiologi, ekonomi, psikologi, etnologi, dan sebagainya. Ini sesuai dengan tuntutan ilmu pengetahuan modern (Djokosutono, 1958: 39).

Dalam bukunya *The Web of Government*, Mac Iver membicarakan tentang timbulnya negara, *the emergence of government*. Mengapa Mac Iver memakai istilah *government* dan tidak *state*? Oleh karena ada hubungan erat antara *government* dan *state*. *Government* mewakili negara, *de belichaming van de staat*. *De staat is een abstract begrip*. Hal yang bertindak adalah manusia. Pemerintah adalah alat negara, organ negara. Mac Iver memulai uraiannya dengan membicarakan terjadinya negara karena sifatnya *historisch evolutionair* (Djokosutono, 1958: 43).

Bagian kedua mengenai *the bases of authority* yang berarti sandaran atau dasar daripada kewibawaan, *de grondslag van het gezag*. Bagian ketiga membicarakan *the form of government*. Hal yang menarik adalah Mac Iver mengatakan *the form of government* bukan *the form of state*. Ini tidak berarti dia hanya mengupas tentang bentuk pemerintahan saja sedang bentuk negara diabaikan. Kedua-duanya dibicarakan, perlu diketahui bahwa di Amerika, pemerintahan hampir sinonim dengan negara. Jadi, dalam pengertian “*government*” dari Mac Iver itu sudah tersimpul arti negara (Djokosutono, 1958: 43).

Apakah beda bentuk negara dan beda bentuk pemerintahan? Bentuk negara ialah mengenai negara sebagai *ganzheit*, negara sebagai keseluruhan, negara sebagai kesatuan, negara dilihat dari luar. Ini termasuk *allgemeine soziale staatslehre*. Bentuk pemerintahan adalah mengenai struktur negara, mengenai *staatsinstellingen*, negara dilihat dari dalam. Misalnya cara hubungan pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ini termasuk *allgemeine staatsrechtslehre*. Selanjutnya, bagian keempat dari *the web of government* adalah *the transformation of government*. Mac Iver mengupas tentang sebabnya timbul perubahan pemerintahan yaitu oleh revolusi, kudeta, atau *putsch*. Bagian terakhir dari buku tersebut adalah *transformation of function* mengenai *political philosophy*. Mengapa Mac Iver membicarakan hal tersebut di bagian akhir? Hal tersebut karena Mac Iver menganggap negara adalah sekunder. Hal yang primer adalah masyarakat. Negara adalah alat masyarakat. *The state is an instrument of social men* (Djokosutono, 1958: 50-53).

Dari pembagian Georg Jellinek dapat ditarik kesimpulan bahwa antara ketiga ilmu pengetahuan kenegaraan itu terdapat hubungan yang erat sekali, bahkan masing-masing dapat dikatakan tidak berdiri sendiri. Dalam bukunya tersebut, Georg Jellinek kemudian mengadakan pembagian sebagai berikut:

1. *Allgemeine Staatslehre*, yang menyelidiki negara-negara pada umumnya.

2. Besondere Staatslehre, yang menyelidiki negara pada khususnya.

Dari tiap bagian tersebut, Jellinek mengadakan penyelidikan dari sudut sosiologis dan yuridis. Tinjauan secara sosiologis menghasilkan *Allegemeine Soziale Staatslehre* dan tinjauan secara yuridis menghasilkan *Allgemeine Staatslehre*. Pandangan Jellinek yang melihat negara hanya dari sudut sosiologis dan yuridis tersebut tidaklah dinamis, karena kurang memperhatikan perkembangan negara sebagai salah satu bangunan masyarakat yang hidup dan saling mempengaruhi dengan bangunan lainnya.

Sementara **Herman Heller** dalam bukunya yang berjudul *Staatslehre*, lebih menitikberatkan pengertian ilmu negara dari suatu negara yang lebih menyesuaikan diri dengan perkembangan dan mempunyai ciri-ciri yang khusus yang mungkin tidak dimiliki oleh negara-negara lain. Dalam hal ini Herman Heller menunjukkan pengaruh-pengaruh alam serta kebudayaan sekitar negara itu dengan ucapannya *Natur und Kulturbindingungen*.

August Comte dalam filsafatnya yang positif telah banyak mengubah cara penyelidikan yang dilakukan oleh para sarjana, dalam ilmu pengetahuan masyarakat yang semula bersifat deduktif spekulatif menjadi empiris analitis yang melihat kepada kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Hoetink menyatakan bahwa **ilmu politik** itu adalah semacam sosiologi dari negara. Karena pendapatnya itu ia masih menganggap ilmu politik sebagai bagian dari ilmu sosiologi. Selanjutnya Hoetink juga mengatakan bahwa ilmu negara dan hukum tata negara menyelidiki kerangka yuridis dari negara, sedang ilmu politik menyelidiki bagian yang ada disekitar kerangka tersebut. Dengan perumpamaan itu Hoetink telah menunjukkan betapa eratnya hubungan antara ilmu negara dengan ilmu politik, oleh karena kedua-duanya mempunyai obyek penelitian yang sama yaitu **negara**. Yang membedakan hanyalah metode yang digunakan, Ilmu negara menggunakan metode yuridis, sedangkan ilmu politik mempergunakan metode sosiologis.

Jadi menurut paham Eropa Kontinental, ilmu politik itu itu mula-mula merupakan ilmu pengetahuan sebagai bagian dari Ilmu Kenegaraan (*Applied Science*) dan kemudian ilmu politik menjadi ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri terpisah dari ilmu negara dan ilmu kenegaraan karena pengaruh dari sosiologi.

Sedangkan di negara Anglosaxon, seperti Inggris, ilmu pengetahuan politik (*political science*) lebih terkenal dari pada ilmu negara. Ilmu negara merupakan hal yang asing di negara Anglosaxon, dan istilah yang digunakan terhadap ilmu negara pun lain. Misalnya, Ilmu Negara dipakai istilah *General Theory of State* dan Ilmu Kenegaraan dipakai istilah *General Science*. Jadi bagi negara-negara Anglosaxon yang sentral adalah *Political Science* dan bukan Ilmu Negara atau

Ilmu Kenegaraan. (dari buku Ilmu Negara; Moh. Kusnardi, SH dan Bintan R. Saragih, SH)

A. DEFINISI

1. Pengertian Ilmu Kenegaraan

Jika ditinjau dari segi istilah, maka istilah Ilmu Kenegaraan (*Staatswetenschap/General State Science*) merupakan istilah yang tertua disamping Ilmu Negara (*Staats Leer*) dan Ilmu Politik (*Wetenschap der Politiek*).

Pengertian istilah *staatswetenschap* bukanlah ilmu kenegaraan yang ditinjau dari sudut hukum saja, tetapi juga dari sudut ekonomi sebagai akibat dari pengaruh merkantilisme.

Merkantilisme adalah politik ekonomi di Eropa Barat yang menyamakan uang dengan kekayaan, berusaha memperoleh emas, meningkatkan hasil produksi pabrik dan ekspor, pembea-an impor dan memeras negara jajahan.

Aliran merkantilisme disebut juga ajaran neraca perdagangan karena berusaha untuk membuat neraca perdagangan lebih aktif, artinya volume ekspor harus lebih besar dari impor sehingga mendapatkan keuntungan.

2. Pengertian Ilmu Negara

Istilah Ilmu Negara berasal dari bahasa Belanda, *Staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman *Staatslehre*. Dalam bahasa Inggris disebut *The General Theory of State* atau *Political Theory*.

Istilah Ilmu Negara pertama kali diperkenalkan oleh George Jellinek yang disebut sebagai Bapak Ilmu Negara. George Jellinek memandang ilmu negara sebagai suatu keseluruhan dan membaginya ke dalam bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.

Di Indonesia, universitas yang pertama kali menggunakan istilah Ilmu Negara adalah Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta.

Menurut Kranenburg, Ilmu Negara adalah ilmu tentang negara, dimana diadakan penyelidikan tentang sifat hakekat, struktur, bentuk, asal mula, ciri-ciri serta seluruh persoalan di sekitar negara.

Selanjutnya, Kranenburg berpendapat bahwa Ilmu Negara merupakan cabang penyelidikan ilmiah yang masih muda walaupun menurut sifat dan hakekatnya merupakan cabang ilmu pengetahuan yang tua karena sebenarnya Ilmu Negara sudah dikenal sebagai suatu ilmu pengetahuan sejak zaman Yunani Kuno.

Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya. Pengertian menitik beratkan pada suatu pengetahuan, sedangkan sendi menitik beratkan pada suatu asas atau kebenaran.

Ilmu negara mempelajari negara secara umum, mengenai asal-usulnya, wujudnya, lenyapnya, perkembangannya dan jenis-jenisnya.

Selain itu, Prof. M. Nasroen, SH, menyatakan bahwa Ilmu Negara Umum adalah suatu ilmu pengetahuan tertentu. Sebagai suatu ilmu pengetahuan, maka Ilmu Negara Umum akan mencari dan menetapkan suatu ketentuan dan kebenaran terhadap pokok penyelidikannya, yaitu negara. Jadi, Ilmu Negara Umum harus menjawab pertanyaan mengenai negara.

B. RUANG LINGKUP ILMU NEGARA

Ilmu Negara sebagai suatu pengetahuan telah dikenal sejak zaman Yunani Purba. Ilmu Negara menitikberatkan penyelidikannya kepada negara sebagai organisasi dalam pengertian umum.

Georg Jellinek melihat Ilmu Negara dari dua sisi, yaitu :

1. Sisi Tinjauan Sosiologis, terdiri dari :
 - a. Teori Sifat Hakekat Negara
 - b. Teori Pembenaan Hukum Negara
 - c. Teori Terjadinya Negara
 - d. Teori Tipe-tipe Negara
2. Sisi Tinjauan Yuridis
 - a. Teori Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan
 - b. Teori Kedaulatan
 - c. Teori Unsur-unsur Negara
 - d. Teori Fungsi Negara
 - e. Teori konstitusi
 - f. Teori Lembaga Perwakilan
 - g. Teori Sendi-sendi Pemerintahan
 - h. Teori Alat-alat Perlengkapan Negara
 - i. Teori Kerjasama antar Negara

C. HUBUNGAN ILMU NEGARA DENGAN ILMU LAIN

Suatu ilmu pengetahuan tidak dapat dipisahkan dengan ilmu pengetahuan lainnya. Tidak mungkin suatu ilmu pengetahuan berdiri sendiri tanpa berhubungan atau dipengaruhi oleh ilmu pengetahuan lainnya. Ilmu Negara merupakan salah satu cabang dari Ilmu Pengetahuan Sosial seperti halnya Politik, Hukum, Kebudayaan dll. Semua Ilmu Pengetahuan pada akhirnya akan berinduk pada ilmu pengetahuan induk (*mater scientarium*) yaitu filsafat. Oleh karena itu Ilmu Negara juga tidak dapat berdiri sendiri dan harus bekerja sama dengan ilmu pengetahuan lainnya.

Selain memiliki hubungan yang bersifat umum dengan ilmu pengetahuan lainnya, maka Ilmu Negara juga memiliki hubungan yang bersifat khusus dengan ilmu pengetahuan sosial tertentu yang memiliki obyek penelitian yang sama, yaitu negara. Dalam hal ini maka Ilmu Negara memiliki hubungan yang khusus dengan Ilmu Politik, Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara

1. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum

Hubungan antara ilmu negara dengan hukum sebenarnya agak sederhana dalam Teori Kedaulatan Negara. Hukum merupakan kemauan negara yang telah dinyatakan. Negara memiliki wewenang untuk memerintah, yaitu memaksakan kemauannya kepada orang lain secara tidak terbatas, seperti yang dikemukakan oleh Jellineck bahwa negara mempunyai kekuasaan untuk memerintah. Hanya negara yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan dengan tiada bersyarat kemauannya kepada yang lain. Negara adalah bentuk ikatan manusia-manusia yang tinggal di dalamnya yang dilengkapi dengan kekuasaan untuk memerintah.

2. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Politik

Politik secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis*. *Polis* adalah kota yang dianggap negara yang terdapat dalam kebudayaan Yunani kuno. Jean Bodin adalah orang pertama yang menggunakan istilah ilmu politik.

Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan sosial yang bersifat teoritis dan seluruh hasil penyelidikan yang telah dilakukan oleh Ilmu Negara dipraktekkan oleh Ilmu Politik yang merupakan ilmu pengetahuan sosial yang bersifat praktis.

Ilmu Negara lebih menitikberatkan pada kepada hal-hal yang bersifat teoritis oleh karena itu kurang dinamis. Ilmu Negara lebih memperhatikan unsur-unsur statis dari negara yang mempunyai tugas utama untuk melengkapi dan memberikan pengertian-pengertian pokok yang jelas tentang negara.

Sebaliknya, Ilmu Politik menitikberatkan pada faktor-faktor yang konkret yang terutama terpusat pada gejala kekuasaan, baik yang mengenai organisasi negara maupun yang mempengaruhi tugas-tugas negara. Oleh karena itu Ilmu Politik bersifat lebih dinamis dibandingkan Ilmu Negara.

3. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah peraturan-peraturan yang mengatur organisasi negara dari tingkat atas sampai bawah, struktur, tugas dan wewenang alat perlengkapan negara, hubungan antar alat perlengkapan tersebut secara hirarki maupun horizontal, wilayah negara, kedudukan warga negara serta hak asasinya.

Hubungan Tata Negara dengan Ilmu Negara dapat dilihat dari dua segi, yaitu :

a. Segi Sifat

Hukum Tata Negara merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat praktis, sehingga dapat diterapkan langsung. Sedangkan Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat teoritis sehingga tidak dapat digunakan secara langsung.

b. Segi Manfaat

Ilmu negara tidak mementingkan bagaimana caranya suatu hukum itu harus dilaksanakan, oleh karena itu ilmu negara lebih

mementingkan negara secara teoritis sedangkan Hukum Tata Negara dan Hukum administrasi Negara lebih mementingkan segi prakteknya.

Selain itu, para ahli juga ada yang menyampaikan pendapat mereka mengenai hubungan antara HTN dengan Ilmu Negara, diantaranya adalah :

a. Dasril Radjab

a menyimpulkan bahwa ilmu negara merupakan ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi dasar teoritis yang bersifat umum bagi Hukum Tata Negara. Oleh karena itu untuk dapat mengerti Hukum Tata Negara harus terlebih dahulu memiliki pengetahuan secara umum tentang negara (Ilmu Negara). Dengan demikian, Ilmu Negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis untuk Hukum Tata Negara positif dan Hukum Tata Negara merupakan penerapan di dalam kenyataan bahan-bahan teoritis dari Ilmu Negara.

b. Jellinek

Berdasarkan sistematika Jellinek maka jelaslah hubungan antara HTN dengan ilmu negara, yaitu keduanya merupakan bagian dari *staatswissenschaft* dalam arti luas.

4. Hubungan Ilmu Negara dengan Perbandingan Hukum Tata Negara

Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara bertugas untuk menganalisis secara teratur, menetapkan secara sistematis mengenai sifat-sifat yang melekat pada negara, faktor-faktor yang menimbulkan, mengubah atau menghilangkan suatu negara dll.

Selain itu, Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara juga bertugas untuk mengadakan perbandingan antara negara-negara, menyelidiki dan menetapkan bagian-bagian atau unsur-unsur, sifat-sifat, corak umum dari negara yang merupakan *genus* suatu bangsa.

Hasil penyelidikan dari ilmu negara yang bersifat umum akan menjadi dasar bagi penyelidikan Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara selanjutnya yang akan menerangkan, menjelaskan dan membandingkan antara negara yang satu dengan yang lainnya.

D. SISTEMATIKA ILMU NEGARA

Georg Jellinek dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Staatslehre* menciptakan suatu sistematis yang lengkap dan teratur dari Ilmu Negara. Menurut Jellinek, Ilmu Kenegaraan (*Staatswissenschaft*) dapat dibedakan dalam dua : yaitu :

1. *Staatswissenschaft* dalam arti sempit

Yaitu ilmu pengetahuan mengenai negara dimana titik berat pembahasannya terletak pada negara sebagai objeknya.

Staatswissenschaft dalam arti sempit dapat dibedakan lagi ke dalam :

a. *Beschreibende staatswissenschaft* atau lebih dikenal sebagai *statenkunde*

Yaitu ilmu pengetahuan mengenai negara yang melukiskan negara dari segi masyarakat/penduduk, alam, flora dan fauna.

b. *Theoritishe staatswissenschaft* atau lebih dikenal sebagai Ilmu Negara (*Staatsleer*)

Ilmu pengetahuan mengenai negara yang menganalisa dan mengolah bahan-bahan dari *Beschreibende staatswissenschaft* untuk kemudian disusun dalam suatu sistematika serta melengkapinya dengan sendi-sendi pokok dan pengertian pokok dari negara.

Theoritishe staatswissenschaft dapat dibagi lagi ke dalam :

1) *Allgemeine staatslehre*

Yaitu ilmu negara umum yang membahas teori-teori tentang negara yang berlaku umum terhadap semua negara.

Jellinek membahas Ilmu Negara Umum dengan menggunakan Teori Dua Segi atau *zweiseiten theori*. Berdasarkan teori tersebut maka Jellinek membedakan lagi *Allgemeine Staatslehre* dalam :

a) *Allgemeine soziale staatslehre* (peninjauan dari sudut sosiologis).

Melakukan peninjauan dari segi sosiologis. Yang termasuk ke dalam *Allgemeine Soziale* adalah :

- Teori mengenai sifat hakekat negara
- Teori mengenai pembenaran hukum atau penghalalan negara
- Teori mengenai terjadinya hukum negara
- Teori mengenai tujuan negara
- Teori mengenai penggolongan tipe-tipe negara dll.

b) *Allgemeine staatsrechtslehre* (peninjauan dari sudut yuridis). Termasuk di dalamnya adalah :

- Teori mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan
- Teori mengenai kedaulatan negara.
- Teori mengenai unsur negara
- Teori mengenai fungsi negara
- Teori mengenai konstitusi negara.
- Teori mengenai lembaga perwakilan
- Teori mengenai alat-alat perlengkapan negara
- Teori mengenai sendi-sendi pemerintahan
- Teori mengenai kerjasama antar negara

2) *Besondere Staatslehre*

Yaitu ilmu negara khusus yang membahas teori-teori tentang negara yang hanya berlaku pada suatu negara tertentu.

- c. *Praktische staatswissenschaft* atau lebih dikenal dengan *politiek* Yaitu ilmu pengetahuan mengenai negara yang menguraikan tentang tata cara mempraktekkan teori-teori ilmu negara.

Ilmu Politik dalam sistematika Jellinek mempunyai arti yang berbeda dengan *Political Science* yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon.

Di negara-negara Anglo Saxon, ilmu politik merupakan ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri. Sedangkan di negara-negara Eropa Kontinental, ilmu politik tidak berdiri sendiri tetapi berkaitan erat dengan *staatswissenschaft*. Pelaksanaan ilmu politik merupakan hasil penyelidikan dari *theoretical science*.

Negara-negara Eropa Kontinental adalah negara-negara di daratan Eropa kecuali Inggris. Sedangkan negara-negara Anglo Saxon adalah Inggris dan daerah jajahannya.

2. *Rechtswissenschaft*

Yaitu ilmu pengetahuan mengenai negara yang titik berat pembahasannya terletak pada segi yuridis/hukum dari suatu negara.

Rechtswissenschaft terdiri dari Hukum Tata Negara, Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Administrasi Negara dan Hukum Antar Negara.

F. ILMU NEGARA KHUSUS REPUBLIK INDONESIA

Dalam klasifikasi Jellineck, ilmu negara umum (*algemeine staatsleer*) bersifat teoritis, abstrak dan universal, sedangkan ilmu negara khusus lebih dekat kepada realitas ketatanegaraan suatu negara.

Ilmu negara khusus adalah ilmu negara teoritis yang khusus berlaku hanya untuk satu negara tertentu saja. Melalui pendekatan deduktif, ilmu negara khusus menjangkau permulaan dari HTN positif sehingga ada hubungan antara ilmu negara umum dan HTN positif.

Menurut Padmo Wahyono, teori ilmu negara umum yang bersifat universal merupakan hasil perbandingan dari teori-teori ilmu negara khusus dengan menghilangkan sifat-sifat khusus yang akan diperoleh suatu abstraksi universal. Ilmu negara khusus merupakan embrio dari HTN positif. Ilmu negara khusus merupakan komplementer (pelengkap) bagi ilmu negara umum.