

MATERI KULIAH : DASAR-DASAR ILMU PEMERINTAHAN

Th. 2021/2022

KONSEP NEGARA

Banyak orang salah kaprah dalam penggunaan kata Negeri dan Negara. Dulu ada istilah Pegawai Negeri Sipil yang sekarang sudah diubah menjadi Aparat Sipil Negara disingkat ASN (dan ini yang benar dalam penggunaan kata Negara). Kemudian kita kenal pula istilah Perguruan Tinggi Negeri dan Perguruan Tinggi Swasta. Yang betul adalah Perguruan Tinggi Negara dan Perguruan Tinggi Masyarakat. (Sutoro Eko)

Negeri dimaknai sebagai tempat tinggal, tanah air, tanah tumpah darah. Sedangkan Negara adalah organisasi kekuasaan yang basisnya wilayah (wilayah yg jelas batas-batasnya).

Menurut Quentin Skinner, Negara pada mulanya digunakan untuk merujuk pada jenis asosiasi manusia tertentu di mana komunitas orang hidup tunduk pada otoritas kedaulatan oleh kelompok penguasa yang diakui, biasanya seorang Raja yang ditunjuk sebagai Kepala Negara.

Sedangkan definisi Negara menurut Max Weber adalah masyarakat manusia yang memonopoli penggunaan sarana paksa dan kekerasan secara absah dalam wilayah tertentu.

Negara dapat dimaknai sebagai :

1. Entitas/ Totalitas
2. Idea/ Gagasan
3. Institusi
4. Arena (ring tinju tempat untuk mencari kekuasaan atau arena untuk perjuangan kelas rakyat jelata)
5. Aktor

Ad 1. NEGARA SEBAGAI ENTITAS/ KESATUAN/ TOTALITAS

Dalam ilmu hukum tata negara → Negara dipahami mempunyai ciri-ciri/unsur :

1. **Wilayah/teritori** → secara geografis dikatakan mempunyai wilayah dengan batas-batasnya. Wilayah dalam hal ini maksudnya adalah wilayah kekuasaan (kekuasaan : setiap kekuasaan punya batas. Mobilitas manusia/penduduk antar negara pasti dikontrol oleh otoritas negara. Tidak mudah orang keluar dan masuk dalam suatu wilayah negara. Ada syarat secara administrasi seperti : paspor , visa, dll. Ini merupakan bentuk kontrol aparat yg merupakan praktek kekuasaan.

Dlm perkembangannya muncul konsep **Politik Teritorialisasi** (pencetusnya Nancy Peluso → seorang ahli politik ekologis). Dalam Politik Teritorialisasi ini wujudnya tata ruang/tata guna lahan (konsep turunan dari konsep wilayah). Memberikan batas- batas yang jelas → misal : hutan di kotak-kotak dalam rangka membatasi siapa yang boleh masuk dan yang tidak boleh masuk. Ada wilayah hutan yang dikuasai oleh korporasi, ada yang diberikan kepada masyarakat adat → ada hutan desa dan ada hutan kemasyarakatan. Itu semua menunjukkan politik teritorialisasi dalam skala yang sempit.

2. **Rakyat/Penduduk** → Rakyat adalah basis kekuasaan . Menurut teori dalam kontrak sosial, Rakyat inilah yg menyerahkan kekuasaannya kepada Negara. (Konsep tentang istilah : Rakyat, Bangsa, Penduduk, Masyarakat, Warga → harus didudukkan sesuai konsep)

3. **Pemerintah** : Ada Pemerintah, Pemerintahan, Negara → keseluruhan itu disebut Pemerintahan. Pemerintahan sudah lahir jauh lebih dulu daripada Pemerintah formal dari Negara.

Yg paling dasar dikatakan bahwa **Negara itu statis**, dan berdasar pada konstitusi (meskipun konstitusi bisa diamandemen, tapi sebagai landasan dasar supaya orang tidak lari kemana-mana). Negara tidak berubah (kecuali hancur karena ada sparatisme yang ingin mengubah dasar Negara). Negara lebih permanen dengan simbol-simbolnya seperti Lagu kebangsaan, Bendera, Bahasa yang harus dihormati. Sedangkan **Pemerintah itu dinamis**, yang ranahnya nanti pada Undang-Undang yang menjabarkan bagaimana konstitusi harus dijalankan. Pemerintah membuat Undang-Undang dan kebijakan untuk menjalankan/ menyelenggarakan Negara. Oleh karena itu dalam pemahaman ini Negara adalah sebuah totalitas yang harus dihormati. Semangatnya Negara dibuat untuk kepentingan totalitas manusia. Dengan demikian

jika ada sekelompok orang atau sekmen masyarakat melawan ideologi Negara/dasar Negara dianggap sebagai pengkhianatan. Tetapi kalau mengkritik Pemerintah itu boleh, mengkritik kebijakan Pemerintah juga boleh. Hal itu lazim dalam Negara demokratis.

4. **Kedaulatan** : Negara harus berdaulat. Yang paling bawah namanya otonomi, kemudian merdeka, yang ketiga adalah daulat. **Otonomi** dipakai dalam kerangka desentralisasi (Pemerintah lokal mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri). **Merdeka** artinya dekolonisasi (negara merdeka berdiri sendiri tidak masuk dalam kekuasaan imperialisme/ kekuasaan kolonial). Kalau sudah merdeka, Negara harus berdaulat, tidak ditentukan oleh Negara lain. Kedaulatan Negara sangat penting. Kalau kita bernegara maka **point pertama harus berdaulat** dulu, baru memikirkan yang lain. Jadi kalau sekarang orang suka berbicara sektor publik maka itu mengabaikan hakekat kedaulatan Negara.
5. **Pengakuan Negara Lain** : Pengakuan secara Internasional. Ukurannya kalau sudah masuk sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) artinya sudah diakui secara Internasional.

Jadi 5 unsur di atas disebut sebagai sebuah totalitas yang menimbulkan pemahaman beraneka ragam. Misalnya: pemahaman tentang Etatisme (*Eta* dalam bahasa Perancis artinya Negara. Dimaknai serba Negara) yg semuanya adalah Negara. Negara adalah segala sesuatu sehingga mengapa di seluruh dunia ini ada konsep Negarawan (orang yang berpikir besar karena yang dipikirkan Negara, malampaui berpikir kelompok, partai, suku, daerah dst).

Uraian di atas adalah pemahaman umum tentang Negara sebagai entitas. Memang pada dasarnya Negara dibuat begitu karena nanti akan ada konsep Negara sebagai Idea. Tapi konsep totalitas ini juga bisa tergilincir untuk salah. Misal konsep Negara Integralistik yang disampaikan oleh Prof. Supomo (salah satu pendiri bangsa RI), yang dikritik karena semua diintegrasikan dalam Negara sehingga individu, warga atau masyarakat tidak punya otonomi. Semua dikonsentrasikan pada Negara. Kalau konsep Negara Integralistik ini diterapkan maka akan terjadi *fasisme* dan *totalitarianisme*, seperti pengalaman Nazi di German atau negara-negara komunis di Eropa Timur. Oleh karena itulah konsep ini

memperoleh kritik. Namun demikian konsep Negara Integralistik yang sangat totalistik ini pernah dijalankan oleh Orde Baru karena Suharto sangat menyukai konsep yang disampaikan oleh Prof. Supomo.

Kita bisa membaca secara lebih jernih buku yang ditulis oleh Marsilam Simanjuntak tentang Negara Integralistik. Silahkan cari bukunya dan dibaca !

Ad 2. NEGARA SEBAGAI IDEA/ GAGASAN

Negara sebagai Idea/ Gagasan, nanti muaranya bicara tentang bagaimana seharusnya Negara dijalankan (ideologi/ berbagai bentuk Filsafat tentang Negara)

Negara sebagai gagasan ada satu pertanyaan tentang Hakekat Negara dan mengapa Negara muncul ? Implikasinya adalah mengapa ada Pemerintahan, mengapa ada Pemerintah. Apa relevansi Negara bagi manusia/ masyarakat? Kalau tidak ada Negara dan Pemerintah terus bagaimana ? Selain relevansi juga soal fungsi.

Dipandang dari sudut pemerintahan (pemerintahan itu dalam arti keseluruhan), penyelenggaraan Negara itu disebut pemerintahan. Pemerintahan itu hakekat manusia. Umur pemerintahan sudah ada setua umur manusia itu sendiri. Pemerintahan sudah ada sebelum ada kata formal Pemerintah dan Negara. Evolusinya akan semakin modern. Negara itu *prevolusi* mulai dari ada masyarakat, ada desa, ada masyarakat suku, ada kerajaan, ada kedatuan (lebih kecil dari kerajaan), kemudian ada Negara Kota, ada Negara bangsa yang kemudian kita kenal di muka bumi ini, termasuk Indonesia.

Teori tentang Negara diperoleh dari konsep *polis* atau Negara kota yang banyak dirumuskan oleh para filosof mulai dari Plato sampai Aristoteles. Kembali kita sampaikan bahwa hakekat pemerintah, hakekat pemerintahan, hakekat negara itu adalah manusia.

Manusia adalah **makhluk ciptaan Tuhan**. Makhluk yang paling sempurna, dibanding dengan ciptaan Tuhan lainnya seperti setan dan malaikat. Manusia itu **makhluk biologis**, berhak hidup, butuh makan, butuh pakaian, rumah dan punya nafsu yg beraneka ragam. Manusia juga sebagai **makhluk sosial** (hal yang biasa, kadang saling berebut, konflik, berbeda pendapat antar manusia), tapi juga punya akal sehat untuk bekerja sama, hidup berdampingan secara damai dengan sesama. Manusia sebagai **makhluk budaya**

(Koentjoroningrat). Budaya : cipta, rasa, karsa, karya. Sering disebut *Homosaphien* : manusia punya cipta, karya, pengetahuan untuk melandasi dalam mengelola hidupnya. Manusia sebagai **mahluk ekonomi** (*homoeconomicus*), kemudian melahirkan prinsip ekonomi : mengeluarkan modal kecil tapi untung banyak (ngirit, hemat tapi dapat untung banyak). Implikasinya besar, bagaimana Negara harus dikelola. Ketika nanti kita bicara tentang *Neoliberalisme* dalam penyelenggaraan Negara/Pemerintahan itu maka dasarnya adalah *homoeconomicus* ini. Menurut Aristoteles, manusia itu juga adalah *zoonpoliticon* (**mahluk politik**). Politik itu sifatnya sangat kompleks : kehendak untuk berkuasa, menguasai orang lain, ingin tampil dengan cara narsis atau panggung, untuk mempengaruhi atau memobilisasi, menundukkan orang banyak. Sebagai mahluk politik manusia juga punya hak untuk hidup, bersuara, berkumpul.

Dari uraian tentang manusia di atas, secara sederhananya dapat dikatakan bahwa : manusia itu mempunyai kepentingan, nalar akal budi yang sehat dan nilai. Apabila nilai terlalu banyak maka dikatakan dekat dengan sifat malaikat, akan tetapi kalau kepentingan nafsunya yang terlalu banyak maka dikatakan dekat dengan sifat setan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manusia mempunyai sifat ketiganya (sebagai manusia memiliki nalar akal budi yang baik. Selain itu mempunyai kepentingan, dimana apabila kepentingan terlalu besar sehingga melampaui nalar akal budinya maka manusia tersebut mengarah pada sifat setan, sebaliknya apabila nilainya yang terlalu besar melampaui nalar akal budinya maka akan mengarah ke sifat malaikat).

Secara historis dan sosiologis pemerintahan lahir setua dengan umur manusia. Ketika manusia sudah menetap (tidak *no-maden lagi*) kemudian berkeluarga dan bermasyarakat, maka dalam bermasyarakat itulah akan lahir pemerintahan. Di satu sisi akan lahir penguasa di situ, **meskipun hanya terdiri dari 50-100 orang. Inilah yang disebut politik**. Tapi di sisi lain, 50-100 orang yang bermasyarakat itu akan mempunyai kepentingan bersama untuk mengatur dan mengurus kepentingan mereka (ada air, hasil bumi, ada produksi dan yang paling penting soal pertahanan dan keamanan karena bisa saja komunitas yang satu akan diserang oleh komunitas yang lain). Ada sebuah cerita contoh ada 2 Polis (kota) yaitu Polis Athena dan Polis Sparta. Kota Athena sangat indah, semua potensi manusia dikembangkan (*Civil society* tumbuh). Dari Athena ini kita bisa banyak belajar tentang konsep Republik, konsep politik, konsep polis (kota), konsep Negara Kota, konsep warga negara, konsep konstitusi yang semua berangkat dari tradisi Yunani

Kuno terutama di polis Athena. Sementara di polis Sparta mengembangkan tradisi polisi militer yang kuat. Jadi Pemerintahannya mengutamakan aspek keamanan dan pertahanan. Dlm perjalanannya ada perang *Peloponnesos* dimana Athena diserang oleh Sparta dan Athena runtuh (kalah). Dari dulu di mana2 serang menyerang itu ada. Itulah yang kemudian dijadikan dasar bhw Negara dan Pemerintah itu penting, termasuk dalam menjaga keamanan dan ketertiban dalam suatu Negara.

Mengapa Negara atau Pemerintah itu hadir?

Ada 2 cara pandang :

1. **Thomas Hobbes** (Filosof Inggris 1600-an): Pemerintah dan Negara dibuat karena manusia itu lebih banyak bersifat seperti “setan” (rakus, mau menang sendiri). Konsep *Homo homini lupus* = mns itu pemangsa bagi mns lain, shg berlaku hukum rimba yaitu siapa yang kuat dialah yg menang, mns yg lemah akan dimakan oleh mns yg kuat dan tdk ada perlindungan. Oki kmd Thomas Hobbes mengatakan bhw kita butuh yg namanya Negara dan Pemerintah yg digambarkan dg Leviatan (“monster” dlm legenda Afrika). Konsepnya rakyat hrs menyerahkan kekuasaannya kpd Leviatan, agar kekuasaan tdk menyebar dimana2 shg bnyk kelompok2 kecil yg memiliki kekuasaan dan semakin kekuasaan menyebar ke mana2 mk ada situasi yg rakus dan saling bertengkar antar kelompok shg hidup yg damai, tentram, tertib tdk akan terjadi. Dengan demikian Leviatan punya kuasa yg sangat absolut. Konsepnya bukan untuk menindas, tp utk melindungi hak setiap org agar tdk terjd hukum rimba. Jadi yg berkuasa adl Negara utk melindungi hak setiap manusia (hak hidup, utk makan,dll) jangan sampai kmd antar kelompok saling menyerang dan saling memakan. Intinya kekuasaan diserahkan pd institusi atau sosok pemerintah atau negara yg disebut dg Leviatan. Dalam hal ini manusia pd dasarnya dianggap memiliki sifat setan (nafsu terll bnyk).
2. **James Madison** (Presiden AS ke 4) sangat dipengaruhi oleh John Lock : Menurut John lock manusia itu tidak semata seperti yang digambarkan oleh Thomas Hobbes yang mengarah pada sifat setan, manusia juga punya nalar dan akal sehat, juga pingin kerjasama, pingin kontrak sosial, karena itu jangan digambarkan yang mengerikan. Tetapi dalam literatur ilmu sosial dan ilmu politik, ilmu pemerintahan ini yang selalu dijadikan dasar untuk memahami Negara dan Pemerintahan adalah konsepsi Thomas Hobbes. Sedangkan konsepsi John Lock kita gunakan saat kita belajar tentang

bagaimana kita membentuk pemerintahan dalam negara modern. James Madison berkata, jika semua manusia adalah malaikat maka tidak diperlukan adanya Pemerintah.

Implikasinya Pemerintahan Terbatas (*Limited Government*) : jangan sampai Pemerintah berkuasa sangat mutlak/absolut seperti yang disampaikan Thomas Hobbes. Oleh karena itu kemudian menjadi dilema ketika Negara tidak kuat seperti dibayangkan dengan Leviatan Thomas Hobbes akan terjadi kekacauan, tetapi kalau Negara punya kekuasaan absolut maka akhirnya menjadi totaliter yang akhirnya rakyat juga tertindas. Dengan demikian hal itu akan menjadi dasar, kita kenal bahwa pemerintahan Negara itu konsep manusia bukan konsep malaikat dan bukan konsep setan.

Ini yang kemudian kita sering keliru, banyak orang mengidolakan/ mencita-citakan supaya Pemerintah dan Negara seperti malaikat. Hal ini tidak mungkin, karena malaikat tidak punya nafsu, cuma punya nilai dan kebaikan. Lalu orang dijamin sekarang mengatakan Pemerintahan yang baik. Sesungguhnya tidak ada Pemerintahan yang baik. Hal ini cuma diksi atau ilusi, tidak akan terjadi. Itu dikonstruksi manusia seperti malaikat (**hal yang tidak mungkin**). Tetapi kalau Pemerintahan model setan pasti ada juga. Makanya seperti digambarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia kalau tidak dikendalikan dengan hukum bisa menjadi seperti setan.

Kita manusia ya manusia, jangan melihat manusia dengan cara setan dan jangan pula melihat manusia dengan cara malaikat. Akan menjadi repot, karena ketika kita menilai manusia dengan cara malaikat maka orang yang jadi pemerintah harus tanpa pamrih, harus jujur. Memang harus bersih secara moral, tapi hukum yang harus berbicara. Jika ada yang menyimpang menjadi setan harus dihukum. Kita memandang pemerintahan itu harus dari sudut manusia. Demikian juga kita memanusiakan manusia itu jangan menggunakan standar malaikat untuk melihat manusia, dan jangan juga misal dalam pemberantasan korupsi yang tujuannya untuk menangkap setan, tapi manusia juga ketangkap/terjaring. Ini yg sering salah. Jadi kita dalam bernegara dan berpemerintahan itu banyak yang kisruh, itu secara fakta memang ada banyak orang yang berperilaku seperti setan. Tapi ada juga manusia yang punya cita-cita atau punya cara berpikir seperti malaikat. Jadi yang berpikir manusia secara utuh sebagai makhluk yang sempurna karena karunia Tuhan itu belum terjaga dengan baik.

Oleh karena itu kita dasarnya adalah pemerintahan manusia, jadi pada dasarnya tujuan dibuat negara atau mengapa negara lahir itu adalah konsep di atas, kemudian berpikir tentang relevansi.

Dari sekian banyak varian teori ada 2 poin, negara dibuat itu untuk : *Law and order* dan *welfare* (kesejahteraan).

Ad 3. NEGARA SEBAGAI INSTITUSI

Institusi beda dengan organisasi. Institusi diturunkan dari filsafat, nilai atau norma kemudian diciptakan ke dalam organisasi dan aturan. Ada berbagai macam cara pandang. Misal konsep negara hukum, konstitusi adalah konsep institusi.

Negara hukum merupakan konsep yang berasal dari tradisi kontinental Eropa (*reestraat*). Kalau Anglosection (Inggris dan Amerika) namanya *Rule of law* (pemerintahan Hukum). Ini pemahamannya ada dua, yang satu bicara Negara Hukum (Negaranya), yang lainnya bicara Pemerintahan Hukum (Pemerintahannya). Keduanya sama-sama liberal.

Sekarang banyak orang bilang kalau bicara Negara hukum dimonopoli oleh sarjana hukum. Jadi itu segalanya, tetapi kalau mau baca lengkap Konstitusi (UUD) sebenarnya kita itu Negara hukum yang berkedaulatan rakyat dan berkeadilan sosial. Dasarnya di situ

Kita pahami dulu relasi kuasa antara Negara dan Pemerintah. Hal ini penting karena orang bicara pemerintah ya bicara negara, bicara negara juga bicara pemerintah.

Dengan Konsep totalitas, maka negara menjadi segala-galanya. Meskipun ada juga di pemahaman pertama negara itu statis dan pemerintah itu dinamis. Tergantung pada ide dan prakteknya nanti. Dinamikanya terletak dimana dan statisnya terletak dimana, dan bagaimana kedua institusi besar ini saling berinteraksi. Kalau basis awalnya Negara itu memiliki konstitusi (UUD), kemudian institusi pemegang kedaulatan rakyat menurut Trias politika tentang pemisahan kekuasaan adalah legislatif. Di Ind dipegang oleh Pemerintah dan Parlemen itu yang memiliki otoritas membuat/membentuk hukum dan kemudian di sisi berikutnya ada regulasi. Jadi ada konstitusi (UUD), hukum (UU), regulasi. Regulasi berbeda dengan hukum. Regulasi itu tindakan Pemerintah. Regulasi

yang terlalu banyak dan terlalu rumit akan meruntuhkan konsep **Negara Hukum** menjadi **Negara Peraturan**. Misal : Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang sangat banyak. Ibaratnya (guyonan) di Kementrian Kehutanan bisa jadi peraturannya lebih lebat daripada hutannya. Saking banyaknya peraturan, dan ini merupakan penyakit. Artinya apabila regulasi terlalu banyak dan bahkan bisa mengatur hukum maka akan membunuh hak. Sebab inti dari konnsitusi itu bicara proteksi (melindungi) dan melayani. Konsep konstitusi itu berbicara tentang fungsi negara memberikan proteksi dan pelayanan (*Law and Order* dan *Welfare*). Hukum itu intinya memastikan hak dan kewajiban warga. (Lihat UUD ps 28 tentang Hak WN). Menjadi kewajiban Negara untuk menegakkan hak. Kalau regulasi bicara tentang tata cara, prosedur, mekanisme. Yang terjadi terlalu banyak distorsi. Misal: untuk mendapatkan hak warga harus memenuhi 10 kewajiban sehingga sulit terjadi. Oleh karena itu peraturan yang banyak membuat jauh dari prinsip Negara Hukum yang berkedaulatan dan berkeadilan sosial.

Ada pertanyaan Presiden Jokowi dalam kaitannya dengan hal di atas. Mengapa Negara kita jauh tertinggal atau kalah maju dengan negara tetangga? Bukan berarti kita mundur, kita maju selangkah sementara negara lain maju 4 sd 20 langkah. Siapa yang menghambat kemajuan? Menurut Presiden yang menghambat adalah birokrasi dan regulasi. Untuk itu beliau selalu menyatakan perlu menata ulang birokrasi dan menata ulang regulasi.

Kalau menurut para ilmuwan, para klas menengah, yg menghambat kemajuan adalah ologarki : politisi (perdebatan soal panggung). Menurut Sutoro yang menghambat kemajuan justru orang2 yang mempromosikan kemajuan (teknokrat/para ahli). Para ahli biasanya bersekongkol dengan birokrasi dalam membuat regulasi. Hal ini merupakan **pemahaman awal**.

Kesimpulan : Negara itu konstitusi, Konstitusi pemegang kedaulatan rakyat adalah hukum (UU) dan Pemerintah adalah regulasi. Apabila regulasinya terlalu banyak yang dibuat oleh teknokrat akan merontokkan dan melemahkan Negara Hukum serta melemahkan cita2 konstitusi yang telah dibuat oleh para pendiri bangsa.

Hubungan Pemerintah dengan Negara sangat beraneka ragam :

1. Pola hubungan yang Integralistik-Totalistik (cara pandang) = Pemerintah hanya menjadi bagian dari Negara. Pemerintah adalah Negara, Negara adalah Pemerintah.

Tidak bisa dipisahkan. Kalau bicara Negara pasti bicara Pemerintah. Jadi Pemerintah hanya menjalankan order / tatanan, akhirnya Pemerintah tidak dinamis. Pemerintah hanya menyelenggarakan Negara yang sudah jadi, yang sudah turun-temurun. Kalau Pemerintahan rutinitas dan tidak dapat merubah birokrasi, tidak bisa merubah kultur ini yang disebut Paradigma pertama, pemerintah ini menjadi bagian dari Negara. Pemerintah milik Negara : Pengalaman jaman dinasti, jaman monarkhi dan jaman Orba. Yang menjadi Pemerintah adalah aparat Negara. Yang jadi Bupati, Gubernur, presiden akan selalu berangkat dari birokrat sipil atau tentara. Menurut pemahaman ini Pemerintah bukan milik rakyat dan Negara bukan milik warga. Lalu miliknya siapa? Ya miliknya Negara itu dan nanti ujungnya adalah milik Penguasa. Akibatnya semua tersentral di tangan Raja

Apabila Konsepsi yg pertama ini dibangun maka akan ke-mana2 . Akibatnya akan menciptakan Rakyat tidak berdaulat dan warga tidak bermartabat. Hal ini merupakan kesalahan besar, maka bisa dikatakan sebagai Pemerintahan “model setan”.

Hal itu akibat dari antara Pemerintah dan Negara tidak dibedakan dan mengarah ke Totalitarian, depotisme.

2. Negara tanpa Pemerintah = Negara sangat kuat, Pemerintah sangat lemah. Dalam hal ini birokrasi kuat. Negara itu abstrak karena hanya ada dalam Konstitusi dan simbol. Negara yang konkrit/ riil adalah Birokrasi dan Tentara. Jadi yang menjalankan pengaturan adalah Negara, karena Pemerintah lemah. Contoh: pada Kementerian, Menteri nya hadir orang baru tidak bisa melakukan reformasi/perubahan dalam kementerian karena birokrasinya sudah sangat kuat. Padahal Pemerintah sebagai sesuatu yang dinamis dimana setiap 5 tahun ada penyegaran/perubahan supaya membuat Negara lebih jelas tujuannya.

Ad 4. NEGARA SEBAGAI ARENA

Negara sebagai idea tentu merupakan sesuatu yang abstrak atau tidak kasat mata. Sebaliknya ada pemahaman yang mengatakan bahwa negara adalah arena atau ruang perebutan (pertarungan) kekuasaan dan kekayaan.

Karl Max, misalnya, bilang bahwa negara merupakan arena perjuangan kelas antara kelas borjuis dengan kelas proletar. Negara jadi alat dominasi borjuis terhadap proletar.

Selain itu, juga ada teori elite yang melihat negara sebagai organisasi untuk kepentingan oligarki elite.

Negara juga menjadi arena kontestasi ideologi dan ekonomi-politik beragam aktor, sehingga M. Adas menyebutnya sebagai “negara kontes” atau sebutan “negara besi cair” oleh Tony Adams

Ad 5. NEGARA SEBAGAI AKTOR

Dalam kehidupan sehari-hari, negara hadir sebagai aktor yang ditunjukkan dengan birokrasi, polisi, tentara, jaksa, hakim, dll.

Aparatur adalah “negara yang nyata” (*the real state*), yang menyiapkan aturan, kebijakan, anggaran, mengurus uang, melayani warga.

=====