



VOLUME 3 NOMOR 2 APRIL 2026

Diterima: 14 Maret 2026

Direvisi: 30 Maret 2026

Disetujui: 14 April 2026

**PENTINGNYA PEMBEDAAN NEGARA DAN PEMERINTAH DI
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA****Rinto Setiyawan**

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang

e-mail: ontir09@gmail.com

ABSTRACT

The distinction between state and government is a conceptual foundation in the theory of constitutional law and modern constitutionalism. However, in Indonesian constitutional practice, this distinction is often not clearly understood, both in public discourse and in institutional dynamics. This article aims to analyze the importance of the conceptual distinction between state and government in the Indonesian constitutional system, by examining classical and modern theories of the state and comparing them with the normative construction in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945). This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The results show that although the 1945 Constitution systematically outlines the state's institutional structure, the use of the terminology "state" and "government" is not always accompanied by explicit conceptual explanations, potentially leading to ambiguity in the interpretation of authority. Clarity in the distinction between the state as a permanent public legal entity and the government as a temporary organ of power is crucial for maintaining the principle of limiting power and strengthening the consistency of a democratic rule of law.

KEYWORD:*State, Government, Constitution, Limitation of Power, Constitutional Law.***ABSTRAK**

Distingsi antara negara (state) dan pemerintah (government) merupakan fondasi konseptual dalam teori hukum tata negara dan konstusionalisme modern. Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pembedaan tersebut sering kali tidak dipahami secara tegas, baik dalam wacana publik maupun dalam dinamika kelembagaan. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis pentingnya pembedaan konseptual antara negara dan pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan menelaah teori-teori klasik dan modern tentang negara serta membandingkannya dengan konstruksi normatif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun UUD NRI 1945 memuat struktur kelembagaan negara secara sistematis, penggunaan terminologi "negara" dan "pemerintah" tidak selalu disertai penjelasan konseptual yang eksplisit, sehingga berpotensi menimbulkan ambiguitas dalam interpretasi kewenangan. Kejelasan pembedaan antara negara sebagai entitas hukum publik yang permanen dan pemerintah sebagai organ pelaksana kekuasaan yang temporer sangat penting untuk menjaga prinsip pembatasan kekuasaan dan memperkuat konsistensi negara hukum demokratis.

KATA KUNCI

Negara, Pemerintah, Konstitusi, Pembatasan Kekuasaan, Hukum Tata Negara.

INFO ARTIKELSejarah Artikel:
Diterima: 14 Maret 2026
Direvisi: 30 Maret 2026
Disetujui: 14 April 2026**CORRESPONDING AUTHOR**Rinto Setiyawan
Universitas Islam Malang
Malang
email: ontir09@gmail.com

PENDAHULUAN

Konstitusi dalam negara hukum modern tidak hanya berfungsi sebagai dokumen normatif tertinggi, tetapi juga sebagai kerangka konseptual yang mengatur distribusi kekuasaan dan hubungan antar-lembaga negara. Dalam tradisi konstitusionalisme, salah satu prinsip utama adalah pembatasan kekuasaan melalui pemisahan dan pembagian kewenangan yang jelas (Friedrich, 1968). Kejelasan tersebut mencakup bukan hanya pembagian antar cabang kekuasaan, tetapi juga perbedaan antara entitas negara dan organ pemerintahan.

Dalam literatur ilmu politik dan hukum tata negara, negara (*state*) dipahami sebagai entitas permanen yang memiliki wilayah, rakyat, dan kedaulatan, sedangkan pemerintah (*government*) adalah struktur atau organ yang menjalankan fungsi pemerintahan atas nama negara dalam periode tertentu (Heywood, 2013). Negara memiliki keberlanjutan historis dan legal, sementara pemerintah dapat berubah melalui mekanisme konstitusional.

Di Indonesia, UUD NRI 1945 menjadi landasan normatif utama dalam penyelenggaraan negara. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, sering muncul kecenderungan untuk menyamakan pemerintah dengan negara, baik dalam diskursus politik maupun dalam persepsi publik. Kondisi ini berpotensi memengaruhi cara legitimasi kekuasaan dipahami serta batas kewenangan diinterpretasikan.

Artikel ini mengkaji pentingnya perbedaan konseptual antara negara dan pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan pendekatan normatif dan teoretis, serta menganalisis implikasinya terhadap prinsip negara hukum dan pembatasan kekuasaan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis norma konstitusi dan doktrin hukum tata negara. Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. **Pendekatan Perundang-undangan (statute approach)** untuk menganalisis penggunaan istilah “negara” dan “pemerintah” dalam UUD NRI 1945.
2. **Pendekatan Konseptual (conceptual approach)** dengan merujuk pada teori negara dan teori pemerintahan dari literatur klasik dan modern.
3. **Pendekatan Komparatif (comparative approach)** secara terbatas, untuk membandingkan konstruksi *state* dan *government* dalam tradisi konstitusional Barat.

Bahan hukum primer berupa UUD NRI 1945, sedangkan bahan sekunder meliputi buku dan jurnal ilmiah dalam bidang hukum tata negara dan ilmu politik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Teoretis: Distingsi State dan Government

Teori Negara dalam Tradisi Klasik dan Modern

Georg Jellinek dalam *Allgemeine Staatslehre* menyatakan bahwa negara terdiri atas tiga unsur konstitutif yaitu wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang berdaulat. Pemerintahan merupakan salah satu unsur, bukan keseluruhan negara. Sementara itu, Hans Kelsen (1945) memandang negara sebagai tatanan normatif yang identik dengan sistem hukum yang berlaku. Dalam kerangka ini, pemerintah adalah organ yang diberi kewenangan oleh norma dasar untuk menjalankan fungsi tertentu.

Andrew Heywood (2013) membedakan negara sebagai struktur permanen yang memiliki kedaulatan, dan pemerintah sebagai kelompok individu yang mengendalikan institusi negara pada suatu waktu tertentu. Konsep ini juga ditegaskan dalam literatur konstitusional Amerika melalui pemikiran James Madison dalam *The Federalist Papers*, yang menekankan pentingnya membatasi pemerintah karena ia hanyalah agen dari rakyat.

Prinsip Pembatasan Kekuasaan

Montesquieu dalam *De l'esprit des lois* memperkenalkan teori pemisahan kekuasaan sebagai mekanisme mencegah penyalahgunaan otoritas. Dalam sistem konstitusional modern, perbedaan antara negara dan pemerintah menjadi bagian dari mekanisme tersebut. Negara sebagai entitas hukum publik tidak boleh direduksi menjadi pemerintah yang sedang berkuasa.

Analisis Distingsi Negara dan Pemerintah dalam UUD NRI 1945

UUD NRI 1945 menggunakan istilah “Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam Pasal 1 ayat (1), menegaskan bentuk dan sifat negara. Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sementara itu, istilah “Pemerintah” dan “Pemerintahan Negara” muncul dalam sejumlah pasal yang mengatur fungsi eksekutif.

Namun, konstitusi tidak memberikan definisi eksplisit mengenai perbedaan ontologis antara negara dan pemerintah. Penggunaan istilah yang kontekstual tanpa definisi normatif membuka ruang interpretasi yang variatif. Secara konseptual, pemerintah seharusnya dipahami sebagai organ pelaksana kekuasaan yang memperoleh legitimasi dari konstitusi, bukan sebagai representasi tunggal negara.

Ketidajelasan ini tidak serta-merta berarti adanya cacat konstitusional, tetapi menunjukkan perlunya penajaman konseptual dalam interpretasi dan pendidikan hukum tata negara.

Implikasi Ketidajelasan Konseptual

1. Risiko Reduksi Negara menjadi Pemerintah

Ketika negara dipersepsikan identik dengan pemerintah, kritik terhadap kebijakan pemerintah dapat disalahartikan sebagai sikap anti-negara. Dalam negara hukum demokratis, kritik terhadap pemerintah adalah bagian dari mekanisme akuntabilitas.

2. Potensi Ekspansi Interpretasi Kewenangan

Ambiguitas terminologi dapat memengaruhi cara kewenangan dipahami. Dalam teori konstitusional, ketidajelasan norma berpotensi memperluas ruang interpretasi (Barak, 2005). Oleh karena itu, konsistensi terminologi penting untuk menjaga pembatasan kekuasaan.

3. Penguatan Prinsip Negara Hukum

Negara hukum (*Rechtsstaat*) menuntut kejelasan norma dan struktur kewenangan. Pembedaan yang tegas antara negara dan pemerintah membantu memastikan bahwa pemerintah bertindak dalam batas konstitusional.

Urgensi Penegasan Konseptual dalam Konteks Indonesia

Dalam sistem presidensial Indonesia pasca-amandemen, penguatan legitimasi langsung Presiden melalui pemilihan umum memperbesar peran eksekutif. Dalam situasi ini, penting untuk menegaskan bahwa legitimasi tersebut tidak mengubah posisi pemerintah sebagai organ pelaksana dalam struktur negara.

Penegasan konseptual dapat dilakukan melalui pendidikan hukum, pengembangan doktrin akademik, serta penafsiran konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Kejelasan ini tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga praktis dalam menjaga keseimbangan antar-lembaga negara.

KESIMPULAN

Pembedaan antara negara dan pemerintah merupakan prinsip fundamental dalam teori hukum tata negara dan konstitusionalisme modern. Negara adalah entitas hukum publik yang permanen dan berdaulat, sedangkan pemerintah adalah organ pelaksana kekuasaan yang bersifat temporer dan memperoleh legitimasi dari konstitusi.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun UUD NRI 1945 telah mengatur struktur kelembagaan secara sistematis, penggunaan terminologi “negara” dan “pemerintah” tidak selalu disertai penjelasan konseptual yang eksplisit. Oleh karena itu, diperlukan penegasan konseptual melalui kajian akademik dan interpretasi konstitusional guna memperkuat prinsip pembatasan kekuasaan dan konsistensi negara hukum demokratis.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Barak, A. (2005). *Purposive Interpretation in Law*. Princeton University Press.
- Friedrich, C. J. (1968). *Constitutional Government and Democracy*. Ginn & Company.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4th ed.). Palgrave Macmillan.
- Huda, N. (2014). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jellinek, G. (1900). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: O. Häring.
- Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. Harvard University Press.
- Madison, J. (1788). *The Federalist Papers*.
- Montesquieu. (1748). *De l'esprit des lois*.