

**DIKTAT**  
**HUKUM TATA NEGARA**



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**  
**KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER**  
**SEPTEMBER, 2021**

## LEMBAR PENGESAHAN

Diktat Mata Kuliah Metode Penelitian Sejarah ini disusun oleh:

Nama : Ahmad Faris Wijdan

NUP : 201907177

Dan digunakan untuk kalangan sendiri sebagai bahan ajar pada:

Mata Kuliah : Hukum Tata Negara

Semester : Ganjil

Tahun Akademik : 2021/2022

Prodi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah

Institusi : UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Di sahkan pada tanggal : September 2021

Mengesahkan:  
Wakil Dekan I Bidang Akademik  
Fakultas Syariah

**Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag.**  
**NIP. 19770609 200801 1 012**

**IAIN JEMBER**

## KATA PENGANTAR

*Bismillaahirrahmaanirrahim,*

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang selalu melimpahkan karuniaNya kepada kita sehingga sampai saat ini masih diberi Rahmat dan kemudahan untuk selalu terbuka akal pikiran, dan hati dalam rangka mencari ilmu sehingga dapat menyusun diktat mata Kuliah Hukum Tata Negara.

Diktat ini disusun sebagai penunjang belajar mahasiswa, yang penulis susun berdasarkan Silabi dan dilakukan dengan cara mempertimbangkan kesinambungan antara Fakultas dan harmonisasi antara mata kuliah yang dipadukan dengan kompetensi mahasiswa. Materi yang disusun dalam bahan ajar ini memperhatikan kejelasan dan kesantunan berhukum sehingga tujuan perkuliahan dapat tercapai, Materi yang disampaikan dengan bahasa yang mudah dipahami, hal tersebut diharapkan dapat memberikan hasil yang optimal dalam pencapaian pemahaman mahasiswa dalam berhukum. Dengan diktat ini, Mahasiswa diharapkan mampu mengaplikasikan ilmu dan pengetahuan yang dimiliki dalam kehidupan sehari-hari sehingga tercapai tujuan pendidikan yang sebenar-benarnya

Penulis sadar bahwa diktat Mata Kuliah Hukum Tata Negara ini masih banyak kekurangan sehingga Penulis selalu terbuka terhadap saran dan kritik yang bersifat membangun dari berbagai pihak dan tidak lupa Penulis mengucapkan terimakasih sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang membantu atas tersusunnya diktat ini. Semoga semua yang kita inginkan tercatat sebagai amal ibadah. Aamiin.

Jember, September 2021

Ahmad Faris Wijdan, S.H., M.H.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Pengertian Hukum Tata Negara	1
B. Objek Hukum Tata Negara	5
C. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lain	5
D. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara	8
1. Sumber Hukum Tata Negara Secara Umum	8
2. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia	10
E. Prinsip Ketatanegaraan Modern dan Ketatanegaraan Indonesia	11
1. Prinsip Ketatanegaraan Modern	11
2. Prinsip Ketatanegaraan Indonesia	12
<b>BAB II SISTEM PEMERINTAHAN</b>	
A. Organ dan Kekuasaan Negara	14
B. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan	15
C. Bentuk Negara Indonesia	20
D. Bentuk Pemerintahan Indonesia	22
E. Sistem Pemerintahan Indonesia	24
<b>BAB III PEMERINTAHAN DAERAH</b>	
A. Pemerintahan Daerah	35
B. Landasan Pemerintahan Daerah	38
C. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	38
1. Asas Desentralisasi	38
2. Asas Dekonsentrasi	49
3. Tugas Pembantuan	50
D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	51

#### BAB IV KEWARGANEGARAAN

A. Warga Negara	59
B. Dasar Hukum Kewarganegaraan	60
C. Asas-asas Kewarganegaraan	61
D. Apatride, Bipatride, dan Multipatride	63
E. Prosedur Kewarganegaraan Indonesia	64
F. Warga Negara Indonesia	66
G. Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia	68
H. Kehilangan Kewarganegaraan	68
I. Perkawinan Campuran	71

#### DAFTAR BACAAN



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Pengertian Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara berasal dari perkataan hukum, tata dan negara. Pada umumnya, hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang perorang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang dipaksakan. Karena itu, hukum sifatnya memaksa. Hukum itu lahir untuk mengatur dan menyasikan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota masyarakat. Tata sering disebut pengaturan dan pengelolaan. Dalam konsep ini, negara diatur dan dikelola oleh sistem hukum yang memaksa itu. Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Dalam konteks ini, Tata Negara berarti sistem pengaturan, penataan dan pengelolaan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan<sup>1</sup>.

Pada materi pengantar ini akan dibahas beberapa pokok bahasan yaitu: Pengertian Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Ilmu Negara dan Hubungan antara ketiga Ilmu Hukum tersebut. Ketiga jenis ilmu hukum di atas, sama-sama berobyekkan Negara. Sebelum mengetahui perbedaan hubungan antara ketiga ilmu di atas, akan dikemukakan terlebih dahulu pengertian Negara menurut beberapa ahli hukum tata Negara.

Menurut Roger dan Soultau, Negara adalah: alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Sedangkan menurut Max Weber, Negara adalah: suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara syah dalam suatu wilayah.

---

<sup>1</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 10

Menurut Logemann, Negara adalah: organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut Kranenburg, Negara adalah: organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut Wiryo Projodikoro, Negara adalah: suatu organisasi di antara sekelompok/beberapa kelompok manusia bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan menyangkut adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan kelompok manusia tersebut.

Dengan mengetahui beberapa definisi tentang negara tersebut, dapat dibedakan serta dapat didefinisikan pengertian antara HTN, HAN dan Ilmu Negara. Di kalangan ahli Hukum Tata Negara banyak yang mendefinisikan makna Hukum Tata Negara, sebagai berikut:

Robert Morrison MacIver, mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur negara. Hukum Tata Negara merupakan hukum yang memerintah negara<sup>2</sup>. W.F.Prins mengatakan bahwa Hukum Tata Negara menentukan aparatur negara yang fundamental yang langsung berhubungan dengan setiap warga masyarakat. Sedangkan J.H.A. Logemann berpendapat, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Atau dalam bahasa yang berbeda, Hukum Tata Negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara<sup>3</sup>.

Sedangkan menurut Van Vollenhoven, hukum tata negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatan-tingkatannya yang masing-masing menentukan wilayah atau lingkungan rakyatnya sendiri-sendiri, dan menentukan badan-badan dalam lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan beserta fungsinya masing-masing, serta menentukan pula susunan dan kewenangan badan-badan yang dimaksud<sup>4</sup>.

A.V.Dicey dalam bukunya *-An Introduction to the study of the law of the constitution* tahun 1968, menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mencakup semua

---

<sup>2</sup> Robert Morrison MacIver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, hlm. 250, seperti yang dikutip Ahmad Sukarja, *Ibid*, hlm. 11

<sup>3</sup> Ahmad Sukarja, *Ibid*, hlm. 11

<sup>4</sup> Chistian Van Vollenhoven, seperti yang dikutip Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Kostitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 24

peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara. Dalam hal ini A.V. Dicey menitikberatkan mengenai persoalan distribusi atau pembagian kekuasaan dan pelaksanaan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara<sup>5</sup>. Sedangkan menurut Maurice Duverger, hukum tata negara adalah salah satu cabang publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara<sup>6</sup>.

Para ahli Hukum Tata Negara Indonesia juga memberikan rumusan yang berbeda. Menurut Kusumadi Pudjosewojo, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu<sup>7</sup>.

Sedangkan menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Hukum Tata Negara dirumuskan sebagai kumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horisontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya<sup>8</sup>.

Jimly Asshidiqie berpendapat, hukum tata negara haruslah diartikan sebagai hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang ; 1) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara; 2) format kelembagaan organisasi negara; 3) mekanisme hubungan antar lembaga negara; 4) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Dengan demikian ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan (i)konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara; (ii) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya, (iii) mekanisme

---

<sup>5</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 27

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konpress, Jakarta, 2006, 30

<sup>7</sup> Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm 86

<sup>8</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *op.cit*, hlm. 29



hubungan antar institusi itu, serta (iv) prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara<sup>9</sup>.

Sesudah mempelajari rumusan-rumusan definisi tentang Hukum Tata Negara dari berbagai sumber tersebut di atas, dapat diketahui bahwa di antara para ahli tidak terdapat kesatuan pendapat mengenai hal ini. Dari pendapat yang beragam itu kita dapat mengetahui bahwa sebenarnya<sup>10</sup>.

- a) Hukum tata negara itu adalah ilmu yang termasuk salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang berada di ranah hukum publik;
- b) Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara
- c) Hukum tata negara tidak hanya merupakan *Recht* atau hukum dan apalagi hanya sebagai *wet* atau norma hukum tertulis, tetapi juga adalah *lehre* atau teori sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai *verfassungsrecht* (hukum konstitusi) dan sekaligus *verfassungslehre* (teori konstitusi)
- d) Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam ( *staat in rust*) maupun yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*)

Dengan demikian, HTN dapat didefinisikan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antar alat perlengkapan negara, baik dalam garis vertikal maupun horisontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.

<sup>9</sup> Jimly Asshidiqie, *op.Cit*, hlm. 36

<sup>10</sup> Jimly Asshidiqie, *ibid*, hlm. 35

## **B. Objek Hukum Tata Negara**

Objek kajian HTN ada 4, yaitu:

1. Bidang keorganisasian Negara
2. Hubungan organisasi Negara secara vertikal
3. Hubungan organisasi Negara secara horizontal
4. Kedudukan warga Negara dan hak-hak asasinya

Organisasi Negara perlu disusun agar alat kelengkapan negara sebagai unsur dalam organisasi negara dapat menjalankan tugas, hak, wewenang serta bekerjasama untuk mencapai tujuan. Hubungan organisasi negara secara vertikal mengatur tentang pembagian wilayah dalam negara dan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah wilayah, misalnya menyangkut prinsip sentralisasi atau desentralisasi. Bidang kajian ini juga membicarakan pembagian kekuasaan pusat dan daerah.

Hubungan organisasi negara secara horizontal maksudnya adalah pengaturan tentang sistem pemerintahan yang menggerakkan organisasi negara yang menyangkut kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pengaturan kedudukan dan hak-hak asasi warga negara menyangkut tentang bagaimana hubungan antar warga negara dalam negara dalam berjalan dengan sebaik-baiknya. Pengaturan itu meliputi asas-asas dan persyaratan bagi kewarganegaraan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara.

## **C. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lain**

Ilmu Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang sangat erat dengan cabang-cabang ilmu yang lain, yaitu antara lain Ilmu Negara dan Hukum Administrasi Negara, serta ilmu politik. Ilmu Negara adalah Ilmu yang mempelajari negara dalam sifat-sifatnya yang abstrak, umum dan universal (terlepas dari suatu negara tertentu, terlepas dari tempat, waktu, dan keadaan tertentu). Sedangkan Hukum Tata Negara adalah Ilmu yang mempelajari negara dalam sifat-sifatnya yang kongkrit, khusus, tertentu. (negara yang dipelajari sudah ada tertentu, waktu dan tempat serta keadaan juga tertentu). Hukum Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai serangkaian peraturan-peraturan hukum yang mengikat badan-badan

negara, baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya, pada waktu badan-badan negara itu mulai menjalankan tugasnya seperti yang diberikan oleh Hukum Tata Negara.

Oleh karena itu, ilmu negara merupakan ilmu pengantar untuk mempelajari ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Dalam ilmu negara yang diutamakan adalah teoritis ilmiahnya, sedangkan dalam ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Hukum Administrasi Negara terkait pula dengan norma hukumnya dalam arti positif. Dalam kedudukannya sebagai ilmu pengetahuan merupakan pengantar bagi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, ilmu negara tidak mempunyai nilai yang praktis seperti halnya dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Orang yang mempelajari ilmu negara tidak memperoleh hasil yang dapat langsung dipergunakan dalam praktik. Sedangkan mempelajari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dapat langsung menghasilkan sesuatu pengetahuan yang bernilai praktis<sup>11, 11</sup>

Sedangkan Hubungan HTN dengan HAN dalam teorinya Terdapat dua aliran pemikiran; yaitu:

- 1) Golongan yang menganggap terdapat perbedaan prinsip antara HTN dengan HAN
- 2) Golongan yang tidak membedakan prinsip antara HTN dengan HAN

Tokoh –tokoh yang membedakan HTN dan HAN antara lain:

- a. VAN VOLLENHOVEN & STELINGA : menurut mereka, HTN adalah peraturan hukum yg menentukan badan kenegaraan serta memberikan kewenangan padanya (Negara dalam keadaan bergerak) sedangkan menurut OPPENHEIM HAN adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan yang melakukan kewenangannya yang ditentukan dalam HTN ( Negara dalam keadaan bergerak). Namun pendapat ini sering perkembangannya sudah tidak bisa dijadikan landasan teori, karena setiap negara pasti mengalami perkembangan. Contoh di Indonesia, teori ini bisa diterapkan pada masa orde baru, namun setelah reformasi 1998, teori ini tidak bisa diterapkan, karena justru Hukum Tata Negara di Indonesia berkembang secara dinamis.
- b. LOGEMANN: menurut Logemann HTN mempelajari tentang: (i) Susunan dari jabatan-jabatan; (ii) Penunjukkan mengenai jabatan; (iii) Tugas dan kewajiban yang melekat pada jabatan; (iv) Kekuasaan dan wewenang yg melekat pada jabatan; (v) Batas wewenang dan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm.47

tugas jabatan terhadap daerah serta orang-orang yang dikuasainya; (vi) Hubungan antar jabatan; (vii) Penggantian jabatan; dan (viii) Hubungan antara jabatan dan pejabat. Sedangkan Hukum Administrasi Negara mempelajari jenis, bentuk serta akibat hukum yang dilakukan oleh para pejabat dalam melaksanakan tugasnya.

Tokoh –tokoh yang tidak membedakan HTN dan HAN antara lain:

- a. KRANENBURG; menurut beliau, Perbedaan bukanlah alasan asasi, melainkan untuk memenuhi kepentingan pembagian kerja.
- b. VAN DER POT; menurut beliau Perbedaan tidak prinsipil & tidak menimbulkan akibat hukum, melainkan untuk memenuhi kepentingan ilmu pengetahuan hukum.
- c. VEGTING; menurut beliau Bidang studi HTN & HAN sama obyeknya yaitu NEGARA, hanya perbedaan pada cara pendekatan & obyek penyelidikan.

Antara HTN dan HAN tidak ada perbedaan dasar namun adanya Perbedaan cara pendekatan: HTN melakukan pendekatan dengan maksud untuk mengetahui organisasi negara berikut lembaga-lembaganya. Sedangkan HAN melakukan pendekatan untuk mengetahui cara-cara negara beserta lembaga-lembaganya melaksanakan tugas-tugasnya. Juga adanya perbedaan obyek penyelidikan: HTN adalah hal-hal yg asasi mengenai organisasi pada suatu negara. HAN adalah segala peraturan yg bersifat teknis.

Selain mempunyai hubungan dengan Ilmu Negara dan Hukum Administrasi Negara, juga mempunyai hubungan dengan Ilmu Politik. Secara tekstual politik menyangkut tujuan seluruh masyarakat (*public goals*), bukan tujuan pribadi (*private goals*), menyangkut kegiatan bersama berbagai kelompok termasuk partai politik dan individu. Ilmu politik adalah ilmu yang membahas serangkaian cara-cara untuk menggerakkan kehidupan kenegaraan yang pada akhirnya akan melahirkan Prinsip-Prinsip HTN. Setelah prinsip-prinsip HTN terbentuk, maka HTN sebagai system ketatanegaraan, yang mempunyai kedudukan yg lebih tinggi dari politik dan merupakan landasan dari politik. Hubungannya Saling mempengaruhi dan tarik menarik. Peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh keputusan politik, dan keputusan politik merupakan peristiwa yang paling banyak pengaruhnya terhadap HTN. Konfigurasi politik demokratis senantiasa melahirkan hukum berkarakter responsif. Konfigurasi politik otoriter senantiasa akan melahirkan hukum berkarakter ortodoks.

## D. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara

### 1. Sumber HTN Secara Umum

Sumber Hukum dapat dibedakan menjadi 2:

- 1). Sumber hukum materiil: Keputusan penguasa yang berwenang untuk membuat keputusan tersebut (sebagaimana halnya hukum positif). Sumber hukum ini ditinjau dari materi yang ada dalam sumber hukum ini harus dibuat oleh penguasa yang berwenang untuk membuat hukum tersebut.
- 2). Sumber hukum formil: bentuk-bentuk keputusan penguasa yang berwenang membuat keputusan tersebut. Sumber hukum ini ditinjau dari bentuk keputusan dari sumber hukum materiil.

Dalam pembuatan sumber Hukum Materiil dibedakan antara lapangan hukum privat dan lapangan hukum publik.

1. lapangan hukum privat:
  - a. bersifat umum, yang berwenang membuat adalah penguasa/pemerintah/negara
  - b. bersifat khusus, yang berwenang membuat adalah para pihak yang mengadakan hubungan hukum tersebut.
2. lapangan hukum publik: subyek yang berwenang membuat sumber hukumnya pihak penguasa.

Adapun Sumber-sumber hukum yang berlaku secara universal antara lain:

#### 1. Konstitusi

dilihat dari bentuknya ada yang tertulis (biasanya disebut UUD) ada yang tidak tertulis (disebut konvensi). Konstitusi adalah kumpulan asas (peraturan hukum) yang di dalamnya diatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan dibuat antara keduanya (yang diperintah dan yang memerintah). Hubungan konstitusi dengan negara adalah bahwa di dalam suatu negara terdapat tiga kekuasaan seperti yang diungkapkan oleh Montesqieu dalam trias politika yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Negara adalah organisasi kekuasaan, dimana kekuasaan-kekuasaan tersebut

terdapat di dalam supra struktur politik dan infra struktur politik. Adanya kekuasaan yang cenderung disalahgunakan, seperti pendapat Lord Acton yang mengatakan bahwa “*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”. Oleh karena itu dicari solusi supaya kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan. Akhirnya terbentuklah sebuah konstitusi. Dengan demikian konstitusi dibentuk untuk mengendalikan kekuasaan yang ada di dalam negara. Adapun materi muatan yang harus terkandung di dalam konstitusi minimal ada tiga hal:

- a. adanya pengaturan tentang perlindungan HAM kepada warga negara untuk membatasi penguasa dan negara
- b. susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental
- c. adanya pembagian kekuasaan

## 2. Konvensi

adalah kebiasaan ketatanegaraan yang berlangsung dan dihormati dalam masyarakat negara dan yang tidak dapat dipaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Konvensi yang berlaku di Indonesia, contohnya: Pidato kenegaraan Presiden menjelang proklamasi setiap tanggal 16 Agustus (bandingkan dengan konvensi yang berlangsung pada masa Presiden Soekarno). Pada masa Soekarno, pidato tanpa teks pada hari H yaitu tanggal 17 di hadapan rakyat. Sedangkan sekarang dilaksanakan pada tanggal 16 dihadapan anggota DPR/MPR dengan membaca teks disiarkan melalui media elektronik, sehingga diketahui oleh rakyat. Terhadap adanya perubahan ini, presiden tidak dikenai sanksi, karena ini hanya sebuah kebiasaan. Pidato kenegaraan RAPBN, Presiden dihadapan sidang DPR, RAPBN dibuat oleh presiden karena presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang mengetahui kondisi keuangan negara. Untuk menjadi APBN harus mendapatkan persetujuan dari DPR, hal ini sesuai dengan Pasal 23 ayat (2). Yang merupakan konvensi adalah pidato RAPBN Presiden di hadapan DPR.

## 3. Traktat /perjanjian (bilateral maupun multilateral).

Tahapan sebuah traktat bisa menjadi sumber hukum adalah perundingan, penandatanganan kesepakatan, ratifikasi, dan pengumuman

### **3. Jurisprudensi**

Adalah kumpulan putusan hakim yang dijadikan sebagai sumber hukum

### **4. Pendapat para ahli/doktrin**

Merupakan karya tertulis berupa naskah buku, artikel atau jurnal yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang dibuat atau dituliskan oleh ahli atau sarjana yang memiliki kualifikasi akademik tertentu.

## **2. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia**

Sumber HTN pada masa Orde Baru diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS 1966. Namun setelah adanya reformasi diubah dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan kemudian diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, dan sudah dilakukan revisi dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Kita akan membahas kedua ketetapan dan UU tersebut serta membandingkannya.

Penyusunan sumber hukum tersebut bersifat hierarkis, sehingga disebut sebagai tata tertib peraturan perundang-undangan hierarkis. Hal ini mengandung konsekuensi sebagai berikut:

1. Peraturan yang lebih tinggi sebagai dasar penyusunan bagi peraturan yang adadi bawahnya.
2. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya (lebih tinggi).
3. Seandainya terjadi pertentangan, maka yang dimenangkan adalah peraturanyang lebih tinggi.

Selain konsekuensi tersebut, dalam penyebutan sumber hukum tersebut tidakboleh dibalik-balik urutannya (harus urut).



## E. Prinsip Ketatanegaraan Modern dan Prinsip Ketatanegaraan Indonesia

### 1. Prinsip Ketatanegaraan Modern (barat).

Prinsip Konstitusional dalam sebuah negara moderen biasanya didasarkan pada beberapa elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu: Pertama, kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*general goals*) sebagai dasar filosofis pemerintahan. Kedua, kesepakatan tentang aturan hukum (*rule of law*) sebagai dasar penyelenggaraan negara. Ketiga, kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan.

Dalam kaitan dengan tema di atas, kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dalam sebuah negara karena hal itu merupakan puncak dari abstraksi kepentingan bersama dari sebuah masyarakat yang hidup di tengah perbedaan atau kemajemukan. Oleh karena itu, untuk menjamin kebersamaan dalam rangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan dan cita-cita bersama yang biasanya disebut falsafah kenegaraan atau cita negara. Dalam bahasa lain bisa juga disebut dasar negara. Konsensus tentang dasar negara itulah yang kemudian digunakan rujukan umum (*common platforms*) yang digunakan dalam mengkonstruksi negara melalui konstitusi negara<sup>12</sup>.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dasar negara memiliki hubungan yang erat dengan konstitusi. Dasar negara yang merupakan konsensus masyarakat suatu negara menjadi landasan dalam mengkonstruksi konstitusi yang memuat aturan main kehidupan bernegara, lembaga negara, hubungan antara lembaga negara dan hubungan lembaga negara dengan warga negaranya.

Di samping itu, dalam literatur modern disebutkan bahwa pasca abad pencerahan yang disebut sebagai era abad modern di barat, negara-negara barat mengalami apa yang disebut sebagai abad dimulainya paham sekular dalam kehidupan masyarakat barat. Harvey Cox menjelaskan 3 pilar sekularisme yang menjadi fondasi negara barat modern, yaitu: pertama, *dischantment of nature*, artinya pengosongan dunia atau kehidupan dari pengaruh nilai-nilai rohani dan agama. Kedua, *desacralisation of politics*, artinya penyingkiran wilayah politik dari pengaruh nilai-nilai ruhani dan agama. Ketiga, *deconsecration of values*, artinya penolakan terhadap adanya kebenaran

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006, hlm 25-27



mutlak. Nilai-nilai kebenaran bersifat relatif. Dalam prakteknya, masing-masing negara barat menjalankan prinsip-prinsip sekularisme yang kadang berbeda satu sama lain. Ada kelompok negara yang secara tegas menyatakan dalam konstitusinya sebagai negara sekuler seperti Prancis. Negara seperti Inggris mempraktekkan kebijakan sekuler dalam kehidupan negara misalnya membuat pelarangan penggunaan jilbab di wilayah tertentu, sebagaimana halnya Prancis. Sementara itu negara-negara Eropa seperti Italia dan Spanyol dikenal sebagai negara yang tidak membuat kebijakan sekuler yang ekstrem seperti Inggris dan Prancis. Kedua kelompok negara berseberangan dalam merespon masalah pelarangan penggunaan simbol-simbol di sekolah dan perkantoran. Seperti yang dijalankan oleh Prancis dan Inggris dengan mengatasmamakan fondasi sekuler negara, mendapat kritikan keras dari negara Eropa seperti Italia dan Spanyol.

## 2. Prinsip Ketatanegaraan Indonesia

Tahir Azhary dalam disertasinya menyebutkan bahwa Negara Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). mengakui hubungan erat antara agama dan Negara, 2). mengakui eksistensi Tuhan dalam praktek kenegaraan, 3). kebebasan beragama dalam arti positif, 4). menolak konsep ateisme dan 5). menganut asas kekeluargaan dan kerukunan<sup>13</sup>. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia menolak paham sekularisme dan menolak konsep Negara individual-liberalistik.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menguraikan bahwa berdasarkan kandungan pemikiran yang ada dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, maka ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyelenggaraan Negara Indonesia. Kesembilan prinsip itu adalah (i). Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii). Cita Negara hukum atau nomokrasi, (iii). Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv). Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, (v). Pemisahan kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (vi). Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii). Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii). Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix). Cita Masyarakat Madani<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003, hal 97- 98.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 66-67

Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi spirit yang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Dari ke sembilan prinsip di atas, maka ada beberapa prinsip yang relevan dan seharusnya menjadi spirit dalam memperkuat kewenangan DPD melalui perubahan kelima UUD 1945 yaitu prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* dan prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan.



## BAB II

### SISTEM PEMERINTAHAN

#### A. Organ dan Kekuasaan Negara

Hal pokok yang harus dibahas di awal dalam pembicaraan mengenai organ dan kekuasaan negara adalah tentang hakikat kekuasaan yang dilembagakan ke dalam bangunan negara. Kuncinya terletak pada apa dan siapa sesungguhnya yang memegang kekuasaan tertinggi atau biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Sehubungan dengan konsep kedaulatan tertinggi atau konsep kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah penjabaran dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat sebagaimana yang diterima oleh bangsa Indonesia dalam konstruksi UUD 1945. Pinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengungkan.

Sementara itu, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan ke dalam bentuk instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan yang tertib. Oleh karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan, selain mencerminkan perwujudan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat<sup>15</sup>. Pandangan Prof Jimly Asshiddiqie ini seiring dengan pandangan Alija Izetbegovic yang mengatakan bahwa hukum yang ideal adalah hukum yang merupakan puncak kebudayaan yang matang dari aspirasi religius dan aspirasi sosial politik sebuah masyarakat.

Untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau dalam bahasa lain disebut lembaga-lembaga negara. Setiap negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri

---

<sup>15</sup> Ibid, hlm 164-165

tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif<sup>16</sup>.

## B. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *rule of law* atau dalam bahasa Belanda disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan negara. Pembatasan ini dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi<sup>17</sup>.

Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam tiga fungsi kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan fungsi kekuasaan ke dalam tiga cabang tersebut adalah salah satu cara yang diyakini bisa mencegah penumpukan kekuasaan di tangan satu organ dan satu orang. Kekuasaan yang bertumpu di tangan satu orang atau organ diasumsikan cenderung korup.

Pada awalnya negara-negara yang berkuasa mengumpulkan kekuasaan melekat pada seorang raja. Kekuasaan raja adalah absolut (mutlak) untuk membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengadili setiap sengketa. Kekuasaan mutlak ini telah menyebabkan suatu negara melekat pada diri sang raja. Raja adalah penguasa tunggal yang berwenang membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengadili setiap sengketa<sup>18</sup>. Kondisi ini mengakibatkan muncul pandangan yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan raja. Dengan kata lain, harus ada lembaga-lembaga yang secara terpisah memiliki kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), legislatif (berwenang membuat undang-undang) dan yudikatif (mengadili dan menegakkan keadilan).

Hans Kelsen dalam bukunya menyatakan bahwa keliru jika kita mendeskripsikan prinsip fundamental monarki konstitusional sebagai -pemisahan kekuasaan. Fungsi-fungsi yang semula menyatu dalam pribadi raja tidak -dipisah tetapi masing-masing

---

<sup>16</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyash*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 126.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm 11.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 127

darinya dibagi di antara raja, parlemen dan pengadilan. –Kekuasaan|| legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang dianggap sebagai prinsip pemisahan, bukanlah tiga fungsi Negara yang berbeda secara logis melainkan merupakan kompetensi-kompetensi yang di dapat secara historis oleh parlemen, raja, pengadilan di dalam monarkhi konstitusional. Makna historis dari prinsip yang disebut pemisahan kekuasaan terletak persis pada kenyataan bahwa prinsip ini berfungsi menentang suatu pemusatan kekuasaan, bukannya berfungsi sebagai pemisahan kekuasaan. Pengawasan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif oleh pengadilan berarti bahwa fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif menyatu dalam kompetensi pengadilan. Dengan demikian, pengawasan ini mengandung arti bahwa kekuasaan legislatif dan eksekutif dibagi di antara organ-organ legislatif dan eksekutid di satu pihak, dan pengadilan di pihak lain<sup>19</sup>.

Intelektual yang awal mula memperdebatkan kekuasaan negara ini adalah John Locke dan Montesquie. John Locke dalam bukunya *-Two Treaties on Civil Government* memisahkan kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif ( kekuasaan mengadakan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri). Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu dari yang lainnya<sup>20</sup>, agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam mengelola negara<sup>21</sup>.

Teori tersebut dikenal dengan *-Distribution of Power*”(pembagian kekuasaan). Dalam teori tersebut, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri<sup>22</sup>. Sehingga teori John Locke ini masih menimbulkan absolutisme kekuasaan penguasa (raja), mengingat eksekutif yang menjalankan undang-undang, namun eksekutif jugalah yang mengadili seandainya ada pelanggaran terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut. Hal ini yang menyebabkan teori ini banyak

---

<sup>19</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung 2016, hlm. 399

<sup>20</sup> C.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 10. Lihat pula Moh.Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta,1993, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 283

<sup>21</sup> Moh.Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta,1993, hlm. 82

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 83

ditinggalkan, karena pembagian kekuasaannya masih menimbulkan kesewenangan penguasa.

Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pemisahan kekuasaan dari John Locke, Montesquieu (1689 – 1755), seorang ahli politik dan filsuf Perancis menulis sebuah buku yang berjudul *-L'Esprit des Lois -* ( Jiwa Undang-Undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karya ini, Montesquieu menulis tentang konstitusi Inggris, yang antara lain mengatakan, bahwa ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tiran. Hampir 20 tahun kemudian, dalam karyanya yang berjudul *Commentaries on the Laws of England* (1765), Blackstone mengatakan, -apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik<sup>23</sup>.

Menurut Montesquieu dalam sistem pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan (Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif) harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan. Kekuasaan Legislatif dilaksanakan oleh Pemerintah (presiden atau Raja dengan bantuan menteri-menteri atau Kabinet). Kekuasaan Yudikatif dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya). Gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu dipengaruhi oleh kondisi sosial dan politik dinegaranya, Prancis dalam semboyan raja Louis XIV *L'Etat cest moi*, hingga permulaan abad XVII. Setelah pecah Revolusi Perancis pada tahun 1789, barulah paham tentang kekuasaan yang tertumpuk di tangan raja menjadi lenyap. Ketika itu pula timbul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesquieu<sup>24</sup>. Isi ajaran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separatio of power*) dikenal dengan istilah Trias Politika. Trias Politika berasal dari bahasa Yunani yang artinya Politik Tiga Serangkai. Menurut ajaran Trias Politik dalam tiap pemerintah negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang terpisah. Ajaran Trias Politika sesungguhnya bertentangan dengan

---

<sup>23</sup> C.F.Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media 2008), hlm. 331

<sup>24</sup> C.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm. 10. Lihat pula Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 283.

kekuasaan yang dikembangkan pada zaman feodalisme pada abad pertengahan. Pada zaman itu, yang memegang ketiga kekuasaan negara adalah raja, yang membuat sendiri undang-undang, menjalankannya dan menghukum segala pelanggaran undang-undang yang dibuat dan dijalankan oleh raja<sup>25</sup>. Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa<sup>26</sup>.

Muhammad Iqbal berpandangan lain tentang Trias Politika. Menurut Iqbal, pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori Trias Politika. Ketiga cabang kekuasaan, yaitu *al-sulthah al-tanfidziyyah*, *al-sulthah al-tasyri'iyah*, dan *al-sulthah al-qadha'iyah* penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, di mana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. *Kelima*, prinsip koordinasi dan kejahteraan, yaitu semua organ atau lembaga yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif mempunyai kedudukan yang sejajar, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Dalam praktik kenegaraan ada negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan ada pula negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah negara yang sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut. Sedangkan negara-negara yang tidak sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut disebut dengan negara yang menganut pembagian kekuasaan dalam arti formal<sup>27</sup>.<sup>36</sup>

Prof. Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Yang disebut dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan kepada tiga bagian, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam

<sup>25</sup> C.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm.11. Lihat pula Moh Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 283

<sup>26</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. ke-4. (Jakarta: Gramedia,177),hlm. 151

<sup>27</sup> Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 153



arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas<sup>28</sup>.

Ismail Suny dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan). Ismail Suny juga berpendapat, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil paling banyak hanya dapat terdapat di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terdapat pembagian kekuasaan dalam arti formal. Dengan kata lain di Amerika Serikat terdapat *separation of power*, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terdapat *division of power*.

Dalam praktiknya, Trias Politika di banyak negara tidak dilaksanakan secara konsekuen seperti halnya di Amerika Serikat, namun alat-alat perlengkapan dari negara-negara yang melaksanakan tugas-tugas ini dapat dibeda-bedakan. Dengan berkembangnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut Montesquieu. Lagi pula tidak dapat diterima sebagai asas bahwa tiap badan kenegaraan itu hanya dapat diserahi satu fungsi tertentu saja.

Ada kecenderungan untuk menafsirkan Trias Politika tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi. Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945 menganut teori pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan. Dengan kata lain, UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil (*separation of power*), , tetapi UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal (*division of power*) karena pemisahan kekuasaan tidak dipertahankannya secara prinsipil. Jelaslah UUD 1945 hanya mengenal *division of power* bukan *separation of power*<sup>29</sup>.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (setelah amandemen), dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita sudah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal tersebut adalah:

<sup>28</sup> C.T. Kansil, *Op.Cit*, hlm. 14

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm 155 dan lihat C.T. Kansil, *Op.cit*, hlm. 15



1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan DPR.
2. Diadopsinya sistem pengujian konstiusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya dalam sistem perundang-undangan Indonesia, ada asas bahwa UU tidak dapat diganggu gugat.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara, baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
4. MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga tinggi negara yang sama derajatnya dengan lembaga tinggi negara yang lainnya.
5. Hubungan antar lembaga negara bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*<sup>30</sup>.

### C. Bentuk Negara Indonesia

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaan sehari-hari, konsep Bentuk Negara (*staatvorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan. Hal ini juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: –Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dari ketentuan pasal di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia itu ialah republik.

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu secara keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Konsepsi bentuk pemerintahan pun bisa dibagi ke dalam dua bentuk yaitu pemerintahan yang berarti lebih luas yang meliputi seluruh cabang kekuasaan dan pengertian bentuk pemerintahan dalam arti terbatas yang mencakup pengertian eksekutif saja. Perbedaan kedua pengertian di atas dipengaruhi oleh tradisi pemerintahan yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat.

---

<sup>30</sup> Ibid, hlm 23-24

Kerajaan Inggris yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, maka penggunaan kata *-government* menunjuk pada pengertian yang sempit yaitu hanya cabang kekuasaan eksekutif saja. Akan tetapi dalam bahasa Inggris Amerika, kata *-government* mencakup pengertian yang luas, yaitu keseluruhan pengertian penyelenggaraan negara yang meliputi eksekutif dan juga legislatif.

Bagir manan mengartikan bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Sedangkan bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu bentuk pemerintahan negara yang dapat dibedakan antara republik dan pemerintahan kerajaan<sup>31</sup>. Sementara Samidjo mengartikan bentuk negara secara keseluruhan mengenai susunan atau organisasi negara secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya seperti daerah, bangsa dan pemerintahannya<sup>32</sup>. Antara bentuk pemerintahan dengan sistem pemerintahan, keduanya memiliki hubungan kuat seperti misalnya bentuk pemerintahan republik memiliki sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan bentuk pemerintahan kerajaan memiliki sistem pemerintahan monarki. Namun demikian korelasi ini tidak terdapat pada hubungan antara bentuk dengan sistem pemerintahannya, karena dapat saja ditemukan baik bentuk negara kesatuan, federal maupun konfederasi, ketiganya menggunakan sistem pemerintahan presidensiil<sup>33</sup>.

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan antara a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*) atau bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-systeems*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk kerajaan (monarki) atau (b) bentuk republik. Jika jabatan kepala negara itu bersifat turun temurun, maka negara itu disebut kerajaan (monarki). Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun temurun-melainkan dipilih, maka negara itu disebut republik.

Di dalam UUD 1945, pengaturan tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1

---

<sup>31</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.1

<sup>32</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Jakarta, 1996, hlm.62

<sup>33</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R.Siragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm.160

ayat (1) dinyatakan: –Negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary system*).

Luasnya wilayah Indonesia kemudian ada pembagian wilayah dalam Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) : — Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sehingga dari ketentuan tersebut jelas, pemerintahan daerah merupakan bagian dari NKRI. Dimana daerah provinsi dan kabupaten serta kota tersebut mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan sendiri (otonomi daerah) yang diatur dalam UU. Pembagian seperti ini mencerminkan bahwa di Indonesia berbentuk negara kesatuan yang didesentralisasi. ( mengenai hukum pemerintahan daerah akan dijelaskan lebih lanjut dalam bab III)

#### **D. Bentuk Pemerintahan Indonesia;**

Sebelum membahas bentuk pemerintahan Indonesia, akan dibahas terlebih dahulu pembahasan tentang bentuk pemerintahan yang ada. Menurut Bagir Manan, bentuk pemerintahan yang berkaitan dengan bagian dalam, yaitu pemerintahan negara yang dibedakan antara republik dan pemerintahan kerajaan. Sementara menurut Grabowsky, bentuk pemerintahan berkaitan atau melukiskan bekerjanya organ-organ tertinggi dalam negara sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap<sup>34, 48</sup>.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa, bentuk pemerintahan Republik menandakan bahwa kepala pemerintahannya dipilih melalui sebuah mekanisme pemilihan pemimpin secara periodik. Biasanya diselenggarakan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan terencana. Sehingga rakyat diberi hak untuk ikut menentukan keputusan publik untuk memilih pemimpinnya. Berbeda dengan pemerintahan monarki yang pemilihan pemimpinnya dilakukan secara turun temurun. Rakyat tidak diberikan hak untuk menentukan pemimpinnya, hanya kerabat kerajaan yang bisa ikut campur dalam proses pergantian tersebut. Mekanisme itupun biasanya sudah ditentukan berdasarkan ahli waris/keturunan yang ada.

<sup>34</sup> F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992, hlm. 184

Sementara itu menurut Otto Koellreuter, untuk membedakan bentuk negara republik dengan monarki adalah dengan cara menerapkan asas kesamaan dan ketidaksamaan. Asas kesamaan adalah setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara setelah memenuhi beberapa persyaratan. Sedangkan asas ketidaksamaan artinya tidak setiap warga mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara, karena kesempatan hanya ada pada warga negara berdasarkan garis keturunan tertentu. Dengan demikian, jika kepala negara ditentukan secara turun temurun (asas ketidaksamaan) maka bentuk negaranya adalah monarki. Sedangkan apabila kesempatan menjadi kepala negara terbuka bagi setiap warga negara (asas kesamaan), bentuk negaranya adalah Republik<sup>35</sup>.

Sedangkan bentuk pemerintahan di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) di atas, jelas dinyatakan bahwa bentuk pemerintahan negara Indonesia ialah republik. Bentuk pemerintahan ini menandakan bahwa kepala pemerintahannya dipilih melalui sebuah mekanisme pemilihan pemimpin secara periodik. Biasanya diselenggarakan melalui pemilihan umum yang dilangsungkan secara berkala dan terencana. Sehingga rakyat diberi hak untuk ikut menentukan keputusan publik untuk memilih pemimpinnya. Pasal ini tidak mengalami perubahan sejak zaman kemerdekaan sampai amandemen UUD 1945. Terbukti adanya mekanisme pergantian kepemimpinan yang menggunakan pemilu setiap 5 tahun sekali. Dan bentuk pemerintahan republik juga tersurat dari nama negara Indonesia adalah Republik Indonesia. Dengan perkembangan ketatanegaraan yang terjadi, kemungkinan besar tidak akan pernah merubah bentuk pemerintahan republik.

#### **E. Sistem Pemerintahan Indonesia;**

Membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan- kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat<sup>36</sup>.

Sistem pemerintahan dapat dibagi beberapa sistem yaitu a) sistem pemerintahan

<sup>35</sup> Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, Gramedia Utama, Jakarta, 1992, hlm. 151-152

<sup>36</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sastra Hudaya, Jakarta, 1983, hlm.171

presidensiil, b) sistem pemerintahan parlementer, c) sistem pemerintahan campuran yaitu quasi presidensiil (seperti Indonesia di Indonesia di bawah UUD 1945 yang asli) atau quasi parlementer (seperti sistem Perancis yang dikenal dengan istilah *hybrid system*), dan d) sistem pemerintahan *collegial* (seperti di Swiss)<sup>37</sup>.

Berikut ini penjelasan beberapa prinsip dasar dari masing-masing sistem pemerintahan secara umum.

### 1. Sistem Presidensiil

Prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. kepala negara menjadi kepala pemerintahan eksekutif
- b. pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), pemerintah dan parlemen sejajar, sehingga tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden
- d. eksekutif dan legislatif sama-sama kuat
- e. masa jabatan tertentu (*fixed executive*).

### 2. Sistem Parlementer

Prinsip-prinsip yang dianut adalah:

- a. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol belaka, sebagai kepala negara saja (*the king can do no wrong*).
- b. Pemerintahan dijalankan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang PM
- c. Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya, sehingga kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen (tergantung). Untuk mengimbangi lemahnya kabinet ini, kabinet dapat meminta kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Jika terjadi, maka dalam waktu relatif pendek, kabinet menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru yang representatif.

Sistem parlementer dan sistem presidensiil mengenal keuntungan serta kelemahannya. Keuntungan dari sistem parlementer ialah, bahwa penyesuaian antara pihak eksekutif dan legislatif mudah dapat dicapai, namun sebaliknya pertentangan

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm 161

antara keduanya itu bisa sewaktu-waktu terjadi menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri dan akibatnya pemerintahan tidak stabil. Keuntungan dari sistem presidensiil ialah bahwa pemerintahan untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil. Kelemahannya, bahwa kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda pendapat dari pendapat legislatif.

Untuk memudahkan pemahaman sistem pemerintahan ini Douglas V. Verney mengemukakan sebelas ciri utama sebagai prototipe pemerintahan parlementer dan presidensial sebagai berikut:

<b>Sistem Parlementer</b>	<b>Sistem Presidensial</b>
1. Majelis menjadi parlemen yang terdiri dari pemerintah dan majelis.	1. Majelis tetap sebagai majelis saja, karena majelis terpisah dari pemerintah.
2. Eksekutif dibagi ke dalam dua bagian. Perdana menteri atau kanselir menjadi kepala pemerintahan dan raja atau presiden yang bertindak sebagai kepala	2. Eksekutif tidak dibagi, melainkan hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti, hal ini

IAIN JEMBER

<p>negara.</p>	<p>mencegah majelis memaksa pengunduran dirinya, kecuali dengan tuduhan pelanggaran yang serius, dan sekaligus menuntut presiden untuk bersedia dipilih kembali melalui pemilihan umum jika ia ingin terus memegang jabatannya, namun sebaiknya masa jabatan presiden ini dibatasi pada beberapa kali masa jabatan</p>
<p>3.Kepala Negara mengangkat Kepala Pemerintahan.</p>	<p>3.Kepala pemerintahan adalah kepala negara. dalam sistem presidensial kepala pemerintahan menjabat sebagai kepala negara</p>
<p>4.Kepala pemerintahan mengangkat menteri. Perdana Menteri diangkat oleh kepala negara. Perdana menteri dalam sistem pemerintahan parlementer mengangkat menteri-menteri yang merupakan rekan-rekannya di parlemen untuk bersama-sama membentuk pemerintahan</p>	<p>4.Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya. Presiden mengangkat menteri-menteri untuk dijadikan kepala departemen eksekutif di bawahnya. Dalam aturan formal yang berlaku di Amerika Serikat dan Filipina, pengangkatan menteri oleh presiden harus mendapatkan persetujuan dari majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah Senat dan di Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihan oleh presiden terbatas pada orang-orang yang disetujui oleh badan itu. Hal ini menghindarkan presiden untuk mengangkat orang-orang yang diragukan kapabilitas pribadinya.</p>

<p>5.Kementerian (pemerintah) adalah badan kolektif. Perdana Menteri merupakan orang pertama di antara pemegang jabatan yang setara (<i>primus inter pares</i>). Perdana Menteri berkedudukan setara dengan menteri-menteri lainnya.</p>	<p>5.Presiden adalah eksekutif tunggal. kekuasaan pemerintahan dipegang oleh satu orang, yakni presiden</p>
<p>6.Menteri tidak saja menjadi menteri tetapi juga anggota parlemen (kecuali anggota majelis tinggi di Inggris)</p>	<p>6.Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintah dan sebaliknya. Orang yang sama tidak boleh menduduki dua jabatan tersebut. Berbeda dengan konvensi atau aturan parlementer bahwa seseorang dibolehkan untuk menduduki jabatan eksekutif dan legislatif sekaligus.</p>
<p>7.Pemerintah bertanggung jawab secara</p>	<p>7.Eksekutif bertanggung jawab kepada</p>





<p>politik kepada majelis. Melalui mosi tak percaya atau dengan menolak usulan penting dari pemerintah, majelis dapat memaksa pemerintah untuk mengundurkan diri dan mendorong kepala negara untuk menentukan pemerintahan yang baru</p>	<p>konstitusinya. Sistem pemerintahan presidensial menuntut presiden untuk bertanggung jawab kepada konstitusi, bukan kepada majelis sebagaimana dalam sistem parlementer. Biasanya majelis meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan berat atau mosi tidak percaya, namun hal ini tidak berarti ia bertanggung jawab kepada majelis seperti dalam pengertian parlementer. Dakwaan ini menuntut kepatuhan hukum dan sangat berbeda dengan pelaksanaan kontrol politik atas tindakan presiden</p>
<p>8. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.</p>	<p>8. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis. Majelis dalam sistem presidensial tidak dapat memberhentikan presiden, begitu pula sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan majelis dan oleh karena itu mereka juga tidak dapat saling memaksa. Hal ini, menurut pendukung sistem presidensial, merupakan keadaan yang mendukung mekanisme <i>checks and balances</i> agar berjalan secara optimal</p>

<p>9. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagiannya pemerintah dan Majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai.</p>	<p>9. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlementer. Seperti ada kecenderungan tidak adanya lembaga yang dominan atas lembaga lain, karena presiden dan majelis sama-sama independen. Namun dalam praktek majelis berkedudukan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain termasuk lembaga yudikatif. Salah satu contohnya adalah bahwa majelis dengan dasar UUD dapat menjatuhkan hukuman kepada presiden dalam proses dakwaan berat. Contoh lainnya adalah kekuasaan majelis untuk mengubah UUD menempatkan majelis sebagai lembaga yang dapat berbuat apa saja dalam mengatur kekuasaan lembaga-lembaga lain</p>
---	---

	dalam negara
10. Pemerintah sebagai suatu kesatuan hanya bertanggung jawab secara tak langsung kepada para pemilih.	10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih. Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh rakyat. Konsekuensi dari sistem ini adalah presiden akan merasa lebih kuat kedudukannya daripada para wakil rakyat, karena ia dipilih oleh seluruh rakyat sedangkan para wakil rakyat dipilih oleh sebagian rakyat. Di beberapa negara Amerika Latin dan Perancis di masa de Gaulle, presiden dapat melangkah lebih jauh dari batas kekuasaannya dengan menggunakan alasan ini.
11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik. Penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif di parlemen menyebabkan penumpukan kekuasaan parlemen dalam tatanan politik.	11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

Jimly Asshiddiqie menyebutkan beberapa ciri-ciri sistem presidensiil dalam kategori yang berbeda, yaitu:

- a. Adanya pembatasan masa jabatan presiden, misalnya 4, 5 atau 6 tahun dan pembatasan 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasanya dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada

tindak pidana tertentu.

- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung.
- d. Presiden tidak tunduk pada parlemen dan tidak dapat membubarkan parlemen.
- e. Tidak mengenal pembedaan kepala negara dan kepala pemerintahan.
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak presiden (*concentration of governing power and responsibility upon the president*)<sup>38</sup>.

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, sistem parlementer pernah gagal diterapkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa lalu sehingga sistem ini kurang populer di mata masyarakat Indonesia. Bangsa Indonesia membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Keuntungan sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi partai yang dapat mengakomodasi peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial.

Namun jika merujuk pada pendapat Lijphart, negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial memiliki kelemahan karena memiliki kecenderungan yang kuat ke arah demokrasi mayoritas tetapi fakta di banyak negara terjadi lack of consensus di antara interest groups yang ada. Hal ini tidak hanya terjadi di negara-negara yang penuh dengan pengelompokan secara etnis, ras dan agama, tetapi juga di negara-negara yang memiliki kecenderungan politik yang besar karena berakar dari sejarah perang sipil, diktator militer, kesenjangan sosio-ekonomi dan lain-lainnya. Padahal, demokrasi mayoritas membutuhkan konsensus di antara kelompok politik yang ada<sup>39</sup>. Analisis Lijphart ini, tampaknya relevan untuk menilai ketidakefektifan sistem presidensial yang sekarang berjalan di Indonesia.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sistem presidensial di banyak negara besar dan penduduk yang luas efektif untuk menjamin pemerintahan yang kuat dan stabil. Namun, seringkali otoritas yang kuat membuat dinamika demokrasi cenderung tersumbat, sehingga memunculkan gelombang tuntutan demokratisasi. Untuk memastikan agar kelemahan- kelemahan sistem presidensial dapat diatasi, maka di beberapa negara

<sup>38</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 204-206

<sup>39</sup> Lihat Arend Lijphart dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore dan London, The John Hopkins University Press, 1994, hal 91-92

dibuat pembatasan- pembatasan yang diperlukan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat diselenggarakan. Karena itu, prinsip *strong and effective government* dikembangkan secara *limited and accountable* sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan. Di samping itu, banyak negara yang mencari sistem sendiri yang cocok dengan budaya politik rakyatnya, misalnya Konstitusi Prancis Republik ke-V, Negara Portugal dan Ceylon menganut sistem hibrida, yaitu sistem semi presidensial dan semi parlementer. Namun demikian, di luar itu, sebagaimana analisis Lijphart masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi efektif atau tidaknya sistem presidensiil di sebuah negara.

Sedangkan apabila dilakukan pengkajian tentang sistem pemerintahan Indonesia, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi — Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Tafsiran dari pasal ini bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi di bidang pemerintahan sehingga bisa diartikan menganut sistem presidensiil. Pasal ini tidak dilakukan amandemen, sehingga bisa disimpulkan sistem pemerintahan Indonesia baik pra maupun pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem presidensiil.

Dilihat dari ciri-ciri sistem presidensiil di atas, bisa dianalisa sebagai berikut; 1) Presiden adalah kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan seperti yang tercantum di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga sangat jelas dari ketentuan pasal ini sistem pemerintahan di Indonesia adalah sistem presidensiil, karena yang menjalankan pemerintahan tertinggi adalah presiden. 2) pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), pemerintah dan parlemen sejajar, sehingga tidak bisa saling menjatuhkan. Memang dalam ketentuan UUD 1945 baik pra dan pasca amandemen tidak ada satu pasal yang menyebutkan ketentuan di atas.

Namun dalam 7 kunci pokok sistem pemerintahan sebelum amandemen UUD 1945 yaitu kunci nomor 5 yang menyebutkan bahwa — Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Di sampingnya Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan belanja negara. Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.

Namun dalam kunci nomor 3 menyebutkan bahwa Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan UUD dan GBHN. Majelis ini mengangkat Kepala negara (Presiden). Majelis ini yang memegang kekuasaan yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden mandataris MPR dan wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *-neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.

Dari ketentuan tersebut berarti kedudukan Presiden tidak sejajar dengan parlemen, karena MPR adalah parlemen. Anggota DPR juga merupakan anggota MPR. Namun setelah dilakukan amandemen, penjelasan dihilangkan, tidak dimasukkan dalam ketentuan UUD 1945, apalagi adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sehingga MPR tidak mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden, karena Presiden berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 Pasca amandemen dipilih oleh rakyat. Sehingga Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR. Namun dalam ketentuan UUD 1945 juga tidak disebutkan Presiden bertanggung jawab kepada siapa. Namun dilihat dari ketentuan Pasal 7A UUD 1945 Pasca amandemen Presiden dan Wakil Presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum.

Apalagi kewenangan Presiden dalam UUD 1945 sesudah amandemen hampir semua harus meminta persetujuan DPR, sehingga seolah-olah Presiden kedudukannya tidak sejajar dengan DPR dan DPR bisa mengusulkan pemberhentian Presiden di tengah jabatan. Sehingga dari ciri no 2 ini bisa dikatakan sistem pemerintahan di Indonesia sistem presidensiil tidak murni bahkan bisa dikatakan cenderung *sistem presidensiil quasi parlementer*.

Ciri berikutnya adalah menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden. Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan urusan pemerintahannya. Bisa dikatakan sampai saat ini pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri mempengaruhi gejolak politik yang terjadi. Mengingat adanya koalisi partai politik yang berdampak pada *-jatah menteri* yang harus dibagi untuk kader partai politik berdasarkan kesepakatan koalisi nya tersebut. Meskipun

pengangkatan dan pemberhentian menteri adalah hak prerogatif presiden, namun harus mengikuti aturan undang-undang kementerian negara yang telah disetujui DPR.



### **BAB III**

## **PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, negara Indonesia adalah berbentuk negara kesatuan. Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban Presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan di daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam Pasal 18 UUD 1945.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus, meskipun di daerah Kabupaten dan Kota menggunakan asas desentralisasi tidak menggunakan asas dekonsentrasi. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada. Pemerintah pusat menjalankan kewenangannya berdasarkan amanat konstitusi UUD 1945, sedangkan pemerintah daerah ada dan mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan di daerahnya karena diberikan berdasarkan undang-undang.

Reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan



daerah. Muatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014

Latar belakang perlunya ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, antara lain: (a) Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b) Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien; (c) Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan; (d) Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisian kemampuan daerah; dan (e) Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah

pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam UU nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang nomor 23 tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 (PP nomor 38 tahun 2007 yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah).

Hubungan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, apalagi dalam pelaksanaannya Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adanya pembagian 3 urusan ini menimbulkan ada skala prioritas urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan. Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Oleh karena itu sangat perlu dilakukan kajian terhadap pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut yang akan berimplikasi dengan hubungan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

## B. Landasan Pemerintahan Daerah

Dasar hukum penyelenggaraan Pemda mulai dari Indonesia merdeka sampai sekarang adalah:

1. Pasal 18 (+ amandemen 2) UUD 1945
2. UU No. 1 Tahun 1945
3. UU No. 22 Tahun 1948
4. UU NIT No. 44 Tahun 1950
5. UU No. 1 Tahun 1957
6. UU No. 18 Tahun 1965
7. UU No. 19 Tahun 1965
8. UU No. 5 Tahun 1974
9. UU No. 5 Tahun 1979
10. UU No. 22 Tahun 1999
11. UU No. 25 Tahun 1999
12. UU No. 32 Tahun 2004
13. UU No. 23 Tahun 2014
12. Peraturan pelaksana lainnya.

## C. Asas- asas penyelenggaraan pemerintahan daerah

Pasca amandemen terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan hukum pemerintahan daerah terutama berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Secara asasi yang mendasari adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penggunaan asas-asas yang tercantum dalam setiap undang-undangnya. Di bawah ini akan diterangkan mengenai 3 asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### 1. Asas Desentralisasi dan Otonomi daerah dalam negara kesatuan

Menurut Hoogewarf, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rentan kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri

mengambil keputusan di bidang pengaturan dan di bidang pemerintahan<sup>40</sup>. Sementara itu menurut Dennis A. Rondinelli, Joh R. Nellis, dan G. Shabbir Cheema mengatakan *–decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations. Local government, or non governmental organizations”*.<sup>41</sup>

Menurut ketiga sarjana ini, desentralisasi merupakan pembentukan atau penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional yang kegiatannya secara substantial berada di luar jangkauan kendali pemerintahan pusat. Dalam bukunya, Jimly mengatakan bahwa secara umum pengertian desentralisasi itu sendiri biasanya dibedakan dalam 3 pengertian yaitu<sup>42</sup>:

- a. desentralisasi dalam arti dekonsentrasi
- b. desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan
- c. desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu, desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Pada hakikatnya, desentralisasi itu sendiri dapat dibedakan dari karakteristiknya, yaitu<sup>43</sup>:

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*), yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan

<sup>40</sup> Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hlm. 126

<sup>41</sup> Krisna D. Darumurti, *Otonomi daerah: perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 47

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 28

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 47

pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan.

2. Desentralisasi fungsional ( *functional decentralization*), yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya ( seperti Subak di Bali).
3. Desentralisasi politik ( *political decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat. Ini terkait juga dengan desentralisasi teritorial
4. Desentralisasi budaya ( *cultural decentralization*), yaitu pemberian hak kepada golongan- golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri. Misalnya, kegiatan pendidikan oleh kedutaan besar negara asing, otonomi nagari dalam menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri, dan sebagainya. Dalam hal ini sebenarnya tidak termasuk urusan pemerintahan daerah.
5. Desentralisasi ekonomi ( *economic decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi
6. Desentralisasi administratif ( *administratif decentralization*), yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

Keenam karakteristik desentralisasi tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan dan mafaat yang dapat diperoleh dengan ditetapkannya kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada pokoknya merupakan kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi kecenderungan terjadinya penumpukan kekuasaan di satu pusat kekuasaan. Di samping itu, dengan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi juga diharapkan dapat terwujud fungsi-fungsi kekuasaan negara yang efektif dan efisien, serta terjaminnya manfaat-manfaat lain yang tidak dapat diharapkan dari sistem pemerintahan yang terlalu terkonsentrasi dan bersifat sentralistik<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Septi Nur Wijayanti, Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia*, Fakultas Hukum UMY bekerja sama dengan Divisi Publikasi dan Penerbitan LP3M UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 161

Oleh karena itu ada beberapa tujuan dan manfaat yang biasa dinisbatkan dengan kebijakan desentralisasi yaitu<sup>45</sup>:<sup>196</sup>

1. Dari segi hakikatnya, desentralisasi dapat mencegah terjadinya penumpukan (*concentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralised power*) yang dapat menimbulkan tirani.
2. Dari sudut politik, desentralisasi merupakan wahana untuk pendemokratisasian kegiatan pemerintahan.
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi dapat menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien
4. Dari segi sosial, desentralisasi dapat membuka peluang partisipasi dari bawah yang lebih aktif dan berkembangnya kaderisasi kepemimpinan yang bertanggung jawab karena proses pengambilan keputusan tersebar di pusat-pusat kekuasaan di seluruh daerah
5. Dari sudut budaya, desentralisasi diselenggarakan agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan-kekhususan yang terdapat di daerah, sehingga keanekaragaman budaya dapat terpelihara dan sekaligus didayagunakan sebagai modal yang mendorong kemajuan pembangunan dalam bidang-bidang lainnya.
6. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak tahu, dan secara langsung berhubungan dengan kepentingan di daerah, maka dengan kebijakan desentralisasi, pembangunan ekonomi dapat terlaksana dengan lebih tepat dan dengan biaya yang lebih murah

Hal ini diperkuat oleh oleh Shabbir Cheema and Rondinelli<sup>46</sup><sup>197</sup> menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik, dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan

<sup>45</sup> Krishna d. Darumurti, Uumbu Rauta, *op.cit*, hlm. 30

<sup>46</sup> Syaokani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, *op.cit*, hlm. 32-34

desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.

2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang akan meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya -penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak difahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian pejabat pusat di daerah dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai daerah. Propinsi, kabupaten dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III di mana banyak sekali



program pedesaan yang dijalankan.

9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang mmenyangkut kebutuhan masing- masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidaksensitive terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabatdi daerah.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyedia barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain (1) dalam rangka peningkatan efisiensi dan efetifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) dalam



rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional, (4) untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, (5) guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan, (6) sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan, (7) sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan yang terakhir adalah (8) guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa<sup>47</sup>.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim orde baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Kedua-duanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi sangat parah setelah krisis perekonomian 1998. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai<sup>48</sup>.

Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.

---

<sup>47</sup> Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2009, hlm. vii

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 416

Lebih lanjut disampaikan Bagir Manan<sup>49</sup> otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggara pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah<sup>50</sup>.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zefbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya<sup>51</sup>.

Dengan demikian otonomi bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien. Otonomi adalah salah satu garda

---

<sup>49</sup> Bagir Manan, *Op.cit*, hlm. 3

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm 411

<sup>51</sup> M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161

depan penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya. Pengakuan atas berbagai perbedaan tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah tetap penting di tengah tuntutan kesatuan.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan<sup>52</sup>. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*Local Government*)<sup>53</sup>. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat<sup>54</sup>.

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*)<sup>55</sup>.

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem

---

<sup>52</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII, 2001, hlm. 21

<sup>53</sup> M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 8

<sup>54</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm. 241

<sup>55</sup> Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ( Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan )*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I, Edisi kedua 2004, hlm. 9

pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.

Substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi –Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah Provinsi terdapat Kabupaten dan Kota. Hal ini juga termaktub di dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014.

Istilah –dibagi atas ( bukan –terdiri atas) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsistensi dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah –terdiri atas yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.<sup>210</sup>

Otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Perubahan pemerintahan daerah di Indonesia kalau mengacu dimensi waktu, sebenarnya relatif tidak panjang, apalagi kalau melihat perubahan pemerintahan daerah pasca reformasi, hanya kurang satu dasawarsa perubahan pengelolaan pemerintahan daerah mengalami berbagai perubahan. Perubahan kebijakan dalam hubungan pusat dan daerah tidak bisa dilepaskan dari konteks, format dan ideologi politik penguasa. Ketika penguasa baru saja tampil dan menyusun kekuatan, maka dikembangkan kebijakan yang agak terbuka. Namun ketika kekuasaan sudah berhasil mengkonsolidasi diri, maka kebijakan bisa dirubah dengan tertutup, otoritarisme atau malah totaliterisme. Munculah pergeseran dari *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan) menjadi *open and arrangement* atau *residual power* (konsep kekuasaan sisa).

Konsep Desentralisasi dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 ini adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi. Sedangkan pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan pasal 18 ayat (5) UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyerahan urusan tersebut dimaksudkan membawa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasi urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya secara rinci disebutkan dalam pasal 10 ayat (1) mengenai urusan pemerintahan absolut yang merupakan sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Sedangkan yang disebut sebagai urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren di dalam Pasal 9 ayat (3) dijelaskan bahwa yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut adalah Urusan

Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (1) dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan f. sosial. Dalam pasal 12 ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan diatur dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

## **2. Asas Dekonsentrasi**

Menurut UU No 23/2014, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Adapun ciri-ciri dekonsentrasi sebagai berikut:

- a. bentuk pemecaran adalah pelimpahan;
- b. pemecaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan);
- c. yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakannya;
- d. yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan daerah dengan penggunaan asas dekonsentrasi antara lain : mengurangi keluhan-keluhan daerah ; membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan

dari daerah ke pusat ; memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.

Hubungan asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi *pertama* dekonsentrasi hakekatnya sama dengan desentralisasi, hal ini disebabkan keduanya mengandung-pemencaran. *Kedua* dekonsentrasi hakekatnya merupakan subsistem desentralisasi, karena desentralisasi bersifat kenegaraan, sehingga penyelenggaraan desentralisasi merupakan bagian dari organisasi negara dan menunjukkan tatanan penyelenggaraan negara. Sedangkan dekonsentrasi bersifat kepegawaian (*ambtelijke*). Dekonsentrasi adalah unsur desentralisasi Dekonsentrasi tidak lain dari pada salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi adalah pasti desentralisasi tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.

### **3. Asas Tugas Pembantuan**

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Dasar perlunya diselenggarakan asas tugas pembantuan antara lain: (1) Keterbatasan kemampuan pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi dalam hal yang berhubungan dengan perangkat atau sumber daya manusia maupun biaya; (2) Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan; (3) Sifat urusan yang dilaksanakan.

Adapun materi muatan tugas pembantuan adalah:

- (1) urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat;



- (2) urusan yang secara tidak langsung tidak memberi dampak terhadap kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat;
- (3) urusan yang meningkatkan efisiensi dan keefektifan pelayanan;
- (4) urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional.

Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakannya). Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan –penugasan (*opdragen*). Otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

#### **D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan selalu mengalami pasang surut. Hal ini sangat dipengaruhi *political will* dari rezim yang berkuasa. Di awal masa Orde Baru, muncul semangat akan pelaksanaan otonomi daerah yang itu berarti Pemerintah Pusat memiliki *political will* untuk memberikan kekuasaan yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Akan tetapi setelah konsolidasi kekuasaan terjadi, pemerintahan Orde Baru malah mengambil kebijakan yang sentralistis dengan alasan stabilitas politik.

Setelah reformasi, semangat otonomi daerah merupakan salah satu agenda yang dikemukakan. Oleh karena itulah, setelah reformasi muncul UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan semangat desentralisasi yang kuat. Salah satu hasil dari semangat tersebut adalah ditetapkannya UU tentang keistimewaan Aceh sebagai Nanggroe Aceh Darussalam dengan keistimewaan pelaksanaan syariat Islam dan Provinsi Papua. Akan tetapi, dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, di lapangan banyak sekali kasus-kasus dan dampak samping yang terjadi, sehingga menurunkan apresiasi masyarakat luas terhadap kebijaksanaan otonomi itu sendiri. Hal ini kemudian mendorong pemerintah untuk mengusulkan revisi terhadap UU No.22 Tahun 1999, yang kemudian ditolak oleh DPR. Meskipun rencana dan



usulan tersebut tidak disetujui, namun berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa pola hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selalu mengalami pergeseran paradigma dalam memandang hubungan keduanya.

Pada tahun 2004, DPR menyetujui perubahan UU No. 22 Tahun 1999 dengan diundangkan UU No. 32 Tahun 2004 yang dilandasi oleh semangat untuk mewujudkan iklim demokrasi yang luas di daerah dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang merupakan amanah dari amandemen UUD 1945. Pemerintahan Daerah pasca reformasi lebih menekankan pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan kepada daerah tertentu yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Semangat kebijakan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahn Daerah pasca reformasi memang mengidealkan hubungan yang tidak terlalu hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang- Undang nomor 23 tahun 2014. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diklasifikasi urusan Pemerintahan

terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat<sup>56</sup>.

Hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dan Daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas<sup>57</sup>.

Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward dapat dibedakan menjadi tiga, yakni<sup>58</sup>: Pertama, *The relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan; kedua *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat; ketiga *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

---

<sup>56</sup> Syaukani, HR dkk, op.cit, hlm xvii

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, , 2009, hlm. 1

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm 284

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah<sup>59</sup>. Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila; pertama urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaan akan diletakkan pada daerah yang mana. Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau

---

<sup>59</sup> Bagir manan, op.cit, hlm.37

tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat ditentukan oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan<sup>60</sup>.<sup>216</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dapat diterjemahkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, dimana dalam pasal 9 (sudah disebutkan di halaman sebelumnya) bahwa Urusan pemerintahan Konkuren inilah yang menjadi dasar Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan meliputi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Pada Urusan Wajib ada Urusan Wajib Pelayanan dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar. Berdasarkan pembagian urusan kewenangan tersebut, merujuk pada teori Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward termasuk *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut berdasarkan Pasal 13 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Prinsip akuntabilitas dimaksudkan bahwa Penanggungjawabnya berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan prinsip efisiensi adalah Perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Sedangkan Prinsip eksternalitas merupakan Luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Dan Prinsip kepentingan strategis nasional bahwa dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain.

Berdasarkan pasal 13 ayat (2) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

---

<sup>60</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm 194-195

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional

Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi disebutkan dalam Pasal 13 ayat (3) meliputi ; Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 16. Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan

Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pada pasal 18 ditentukan adanya skala prioritas pelaksanaan urusan, bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Juga ditekankan bahwa Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota wajib memprioritaskan 6 (enam) urusan Pelayanan Dasar yang disebut pada Pasal 12, yaitu : pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Artinya keenam program pelayanan dasar ini mendapatkan prioritas pembiayaan, SDM, Sarana/prasarana, dan manajemennya sehingga bisa berjalan baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Berkaitan dengan urusan wajib pemerintahan berkaitan dengan pelayanan dasar (8 urusan) tidak perlu diatur lagi di Daerah karena sudah memiliki SPM dan NSPKnya, sehingga Daerah sudah langsung dapat melaksanakannya.

Sedangkan berkaitan dengan urusan wajib non pelayanan dasar (18 urusan) perlu dilakukan pemetaan urusan masing-masing Daerah (Pasal 24), dimana bahwa intensitas masing-masing urusan tersebut pasti berbeda, hal ini dilakukan untuk menentukan tipologi SKPD. Semakin tinggi tipologi urusannya, maka alokasi APBN akan semakin besar, tidak selama ini yang dibuat sama rata di semua daerah. Pemetaan dilakukan dengan variable umum, terdiri dari jumlah penduduk, besaran APBD, dan luas wilayah, sedangkan untuk variable khususnya dapat disusun bersama-sama dengan kementerian/lembaga terkait.

Menurut DR. Kurniasih, SH, M.Si selaku Direktur Urusan Pemerintah Daerah Wilayah I Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri. Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, terjadi peralihan kewenangan urusan pemerintahan, hal ini perlu segera dilakukan peralihan kewenangan tersebut, bukan dengan MoU (kesepakatan/kerjasama) karena Pemerintah Daerah merupakan sub ordinat dari Pemerintahan di atasnya. Perlu adanya penegasan terhadap kekuasaan pemerintahan, bahwa sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945 dimana kekuasaan pemerintahan tersebut diurai ke dalam berbagai urusan pemerintahan, dimana berbagai urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan di Daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa untuk pemetaan urusan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan

lahan, dimana tujuan dari pemetaan ini adalah menentukan Daerah apakah mempunyai atau melaksanakan urusan pemerintahan pilihan dimana Pemetaan urusan pemerintahan ini secara umum bertujuan untuk menyusun SOTK Pemerintah Daerah dimana nomenklatur perangkat daerah harus memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait. Hal ini diatur dalam Pasal 211.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini pun berpedoman dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana tujuan umumnya antara lain: (a) Untuk menjaga profesionalisme dan menjauhkan birokrasi dari intervensi politik maka perlu diatur Standar Kompetensi Jabatan dalam birokrasi pemerintah daerah dan (b) Selain memenuhi kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi *social cultural* menjadi pertimbangannya.

Berkaitan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 perlu ditekankan kembali bahwa: (a) Dengan berlakunya Undang-Undang 23 Tahun 2014 otomatis urusan pemerintahan harus beralih, sedangkan yang diberikan tenggang waktu diselesaikan 2 tahun ke depan adalah yang berkaitan dengan Personel, pendanaan, Sarana dan prasarana serta dokumen (P3D). Hal ini sesuai dengan Pasal 404 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan (b) Perubahan SOTK dilakukan setelah adanya pemetaan urusan pemerintahan, Provinsi perlu melakukan pemetaan urusan Kabupaten/Kota didampingi oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non kementerian. Yang perlu diperhatikan adalah akibat adanya peralihan kewenangan, seperti personil/pegawai, aset dan pendanaannya.

IAIN JEMBER



## BAB IV KEWARGANEGARAAN

### A. Warga Negara

Kewarganegaraan merupakan salah satu hal yang penting harus dibahas dalam materi Hukum Tata Negara. Hal ini dikarenakan warga negara adalah salah satu unsur berdirinya negara, tidak ada negara yang tidak mempunyai warga negara. Negara mempunyai kewajiban melindungi dan memenuhi kebutuhan terhadap warga negaranya serta memberikan solusi permasalahan yang dihadapi warga negaranya. Kewajiban warga negara dalam materi ini hanya dibatasi terhadap permasalahan yang berhubungan dengan kenegaraan, terutama prosedur menjadi warga negara Indonesia. Sedangkan tentang hak-hak warga negara dipaparkan dalam mata kuliah hukum dan hak-hak asasi manusia. Sehingga sangat perlu sekali dibicarakan tentang hukum kewarganegaraan Indonesia, supaya mahasiswa mengetahui dan memahami bagaimana memperoleh status kewarganegaraan.

Sebelum membahas lebih lanjut tentang hukum kewarganegaraan, akan dikemukakan terlebih dahulu tentang definisi warga negara, rakyat, bangsa dan penduduk. Berikut definisi dan perbedaan dari masing-masing istilah tersebut<sup>61</sup>:

1. Warga negara adalah pendukung negara
2. Rakyat adalah masyarakat yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai obyek pengaturan dan penataan oleh negara dan mempunyai ikatan kesetiakawanan serta kesadaran sebagai kesatuan dalam hubungan keorganisasian negara. Bisa dikatakan rakyat sebagai lawan dari penguasa
3. Bangsa adalah rakyat yang berkemauan untuk mempunyai negara atau untuk bernegara
4. Penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal secara sah dalam suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan kependudukan sah dari negara yang bersangkutan

Istilah warga negara tidak menunjuk pada obyek yang sama dengan istilah penduduk. WNI ada yang penduduk Indonesia dan ada yang bukan penduduk Indonesia.

---

<sup>61</sup> Harsono, *Hukum Tata Negara: Perkembangan pengaturan kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm.1-2



Penduduk Indonesia ada yang warga negara Indonesia dan ada yang orang asing. Konsekuensi hukum warga negara maupun penduduk menyangkut hak-hak dan kewajibannya. Konsekuensi warga negara lebih luas daripada konsekuensi hukum status penduduk. Perbedaan antara kelompok warga negara dengan orang asing terletak pada hubungan yang ada antara negara dengan masing-masing kelompok tersebut. Hubungan antara negara dengan warga negara lebih erat hubungan antara negara dengan orang asing.

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya, setiap warga negara mempunyai hubungan yang tidak terputus, walaupun warga negara yang bersangkutan telah berdomisili di luar negeri, selama dia tidak memutuskan kewarganegaraannya. Sebaliknya seorang asing hanya mempunyai hubungan selama dia bertempat tinggal di wilayah negara tersebut. Karena itu adalah menjadi kewajiban dari negara untuk melindungi setiap penduduk di negaranya<sup>62</sup>.

## **B. Dasar Hukum Kewarganeraan**

Setelah sekian lama menggunakan dasar hukum produk orde lama, akhirnya pada tanggal 1 Agustus 2006. Pemerintah dan DPR telah menyetujui bersama Rancangan Undang-Undang tentang kewarganegaraan Republik Indonesia menjadi UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan Indonesia.

Dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI, maka UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI sebagaimana diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 1976 Tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Selain itu, semua peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur mengenai kewarganegaraan dinyatakan tidak berlaku karena tidak sesuai dengan prinsip yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pada bab ini diprioritaskan membahas hukum positif yaitu UU nomor 12 Tahun 2006 dan permasalahan yang muncul atau akibat dari lahirnya UU tersebut. Setelah sekian lama menggunakan UU Nomor 62 Tahun 1968, baru pada tahun 2006 berhasil disepakati undang-undang kewarganegaraan yang baru. Kalau kita evaluasi pada masa tahun 1968

---

<sup>62</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm. 292

sampai 2006 banyak sekali permasalahan yang belum terakomodasi dalam UU nomor 62 tahun 1968. Antara lain tentang:

1. Perkawinan beda agama
2. Status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campuran beda negara
3. Perkawinan sejenis ( LGBT)
4. Hidup bersama tanpa status menikah
5. Poligami
6. Perdagangan manusia (*human trafficking*)
7. Dan lain-lain

Meskipun dengan disahkannya UU Nomor 12 tahun 2006 belum mengatasi semua permasalahan di atas, namun sudah ada kejelasan tentang status anak hasil perkawinan campuran beda negara. Sedangkan untuk masalah lain misalnya perkawinan beda agama belum diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2006. Karena hal ini berkaitan dengan undang-undang perkawinan beda agama di Indonesia, sehingga banyak terjadi perkawinan beda agama yang dilakukan di negara asing yang membolehkan aturan tersebut. Masalah poligami juga terkait undang-undang perkawinan, karena pada dasarnya UU Nomor 1 Tahun 1974 menganut asas monogami, sehingga memang belum ada pengaturan tentang poligami. Begitu masalah LGBT, akhir-akhir ini banyak terjadi kasus yang belum bisa diselesaikan.

### C. Asas-Asas Kewarganegaraan

Di dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 dianut beberapa asas, yaitu:

1. Asas *Ius Sanguinis (law of the blood)*, yaitu kewarganegaraan berdasarkan keturunan. Menurut asas ini seseorang adalah warga negara jika dilahirkan dari orang tua warga negara. Asas ini merupakan asas yang memudahkan bagi adanya solidaritas. Namun demikian tidak semua menggunakan asas ini, sebab meskipun suatu negara mengatur kewarganegaraan berdasarkan persamaan keturunan, namun ikatan antara negara dengan warga negaranya dapat menjadi tidak erat bila warga negara tersebut tinggal lama di negara lain. Sebaliknya tinggal bersama di suatu negara mengeratkan hubungan yang penuh rasa solidaritas antara orang-orang yang tinggal bersama di negara tersebut<sup>63</sup>. Asas ini juga banyak digunakan oleh negara yang merupakan negara emigrasi, dimana banyak warga

<sup>63</sup> Harsono, *Op.cit*, hlm. 3

negaranya pindah ke negara lain. Hal ini diupayakan untuk melesarikan hubungan antara warga negaranya yang pindah ke negara lain beserta keturunannya. Menurut Jimly yang mengutip bukunya Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, dianutnya asas *ius sanguinis* ini terasa sekali manfaatnya bagi negara-negara yang berdampingan dengan negara lain (*neighboring countries*) yang tidak dibatasi oleh laut seperti negara-negara eropa kontinental. Di negara-negara demikian ini, setiap orang dapat dengan mudah berpindah-pindah tempat tinggal kapan saja menurut kebutuhan. Anak-anak yang dilahirkan di negara lain akan tetap menjadi warga negara dari negara asal orang tuanya. Hubungan antara negara dan warga negaranya yang baru lahir tidak terputus selama orang tuanya masih tetap menganut kewarganegaraan dari negara asalnya<sup>64</sup>.

2. Asas *Ius Soli (law of the soil)* secara terbatas, yaitu kewarganegaraan seseorang yang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang terbatas diberlakukan terbatas bagi anak-anak. Menurut asas ini seseorang yang dilahirkan dalam wilayah suatu negara adalah warga negara dari negara tersebut. Asas ini cenderung digunakan oleh negara-negara yang mudausianya yang masih membutuhkan rakyat yang berasal dari pendatang. Di samping itu *ius soli* cenderung juga digunakan oleh negara imigrasi, dimana banyak orang asing pindah ke negara itu. Dengan digunakannya asas ini, maka keturunan orang asing yang lahir di negara tersebut menjadi warga negara. Sehingga dapat dicegah membengkaknya orang asing. Banyaknya orang asing di suatu negara dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan. Jika ada orang yang menyangkut orang asing tersebut, akan melibatkan kedutaan- kedutaan yang bersangkutan yang berada di negara tersebut.
3. Asas Kewarganegaraan Tunggal, maksudnya adalah menentukan satu kewarganegaraan bagi seseorang.
4. Asas Kewarganegaraan Ganda Terbatas, maksudnya adalah kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU ini. Undang-Undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun (*apatride*).
5. Dalam memperoleh kewarganegaraan dikenal adanya stelsel aktif dan stelsel pasif.

---

<sup>64</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 293

Dengan stelsel aktif seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan melakukan perbuatan hukum tertentu. Sebaliknya stelsel pasif seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan tidak melakukan perbuatan hukum apapun. Dikenal pula hak opsi yaitu hak untuk memilih kewarganegaraan berada dalam stelsel aktif, dan hak repudiasi yaitu hak untuk menolak kewarganegaraan terdapat dalam stelsel pasif.

Disamping asas-asas itu, UU Nomor 12 Tahun 2006 juga menganut beberapa asas khusus, yaitu:

1. Asas Perlindungan Maksimum: pemerintah wajib berikan perlindungan penuh kepadasetiap WNI di manapun dia.
2. Asas Persamaan di dalam Hukum dan Pemerintahan: bahwa setiap warga negara Indonesia mendapatkan perlakuan sama di depan hukum dan pemerintahan.
3. Asas Kebenaran Substantif: Prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
4. Asas Non-Diskriminatif: tidak membedakan perlakuan dalam ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan dan gender.
5. Asas Pengakuan dan Penghormatan Terhadap Hak Asasi Manusia: segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia.
6. Asas Keterbukaan: segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.

#### **D. Apatride, Bipatride, dan Multipatride**

Penggunaan asas *ius soli* dan *ius sanguinis* mempunyai peluang untuk menimbulkan permasalahan. Hal ini dikarenakan masing-masing negara mempunyai hak untuk menentukan asas mana yang akan diterapkan dalam peraturan kewarganegaraan di masing-masing negaranya. Permasalahan itu muncul antara lain; Apatride dapat terjadi karena adanya anak-anak yang lahir di negara yang menggunakan asas *ius sanguinis* dalam penentuan kewarganegaraannya, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan *ius*

solus dalam penentuan kewarganegaraannya. Di negara yang menggunakan asas ius sanguinis anak-anak tersebut bukan warga negara, karena bukan keturunan warga negara dari negara tersebut, dan untuk negara yang menggunakan ius solus mereka bukan warga negara, karena mereka tidak lahir di negara tersebut.

Bipatride dapat terjadi karena adanya anak-anak yang lahir di negara yang menggunakan ius solus, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan ius solus, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan ius sanguinis. Di negara yang menggunakan ius solus mereka warganegara, karena lahir di negara tersebut, dan di negara yang menggunakan ius sanguinis mereka juga warganegara, karena mereka keturunan warga negara dari negara tersebut<sup>65</sup>. Bipatride dapat terjadi karena adanya persamaan peraturan kewarganegaraan antara negara-negara yang bersangkutan.

#### **E. Prosedur Kewarganegaraan Indonesia**

Sebelum dibahas prosedur kewarganegaraan Indonesia, akan dikaji terlebih dahulu mengenai lima prosedur atau metode perolehan status kewarganegaraan<sup>66</sup>, yaitu :

1. *Citizenship by birth*
2. *Citizenship by descent*
3. *Citizenship by naturalisation*
4. *Citizenship by registration*
5. *Citizenship by incorporation of territory*

Pertama, *Citizenship by birth* adalah pewarganegaraan berdasarkan kelahiran di mana setiap orang yang lahir di wilayah suatu negara, dianggap sah sebagai warga negara yang bersangkutan. Asas yang dianut di sini adalah ius solus, yaitu tempat kelahiranlah yang menentukan kewarganegaraan seseorang. Namun dalam praktik, hal ini juga tidak bersifat mutlak. Kedua, *Citizenship by descent* adalah pewarganegaraan berdasarkan keturunan di mana seseorang yang lahir di luar wilayah suatu negara dianggap sebagai warga negara karena keturunan, apabila pada waktu yang bersangkutan dilahirkan, kedua orang tuanya

<sup>65</sup> Jimli Asshidiqie, *Op.Cit.*, hlm. 139

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 146-148.

adalah warga negara dari negara tersebut. Asas yang dipakai disini adalah *ius sanguinis*, dan hukum kewarganegaraan Indonesia pada pokoknya menganut asas ini, yaitu melalui garis ayah. Ketiga, *Citizenship by naturalization* merupakan pewarganegaraan orang asing yang atas kehendak sadarnya sendiri mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara dengan memenuhi segala persyaratan yang ditentukan untuk itu.

Keempat, *Citizenship by registration*, merupakan pewarganegaraan bagi mereka yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu dianggap cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran yang lebih sederhana dibandingkan dengan metode naturalisasi yang lebih rumit. Misalnya, seseorang wanita asing yang menikah dengan pria berkewarganegaraan Indonesia, haruslah dipandang mempunyai kasus yang berbeda dari seseorang yang secara sadar dan atas kehendaknya sendiri ingin menjadi warga yang secara sadar dan atas kehendaknya sendiri ingin menjadi warga negara Indonesia dengan menempuh proses naturalisasi. Untuk kasus ini dapat saja ditentukan dalam undang-undang bahwa proses pewarganegaraannya tidak harus melalui prosedur naturalisasi, melainkan cukup melalui proses registrasi. Dapat pula terjadi, seorang anak dari ayah asing dan ibu warga negara Indonesia, setelah dewasa memilih kewarganegaraan Indonesia, maka proses pewarganegaraannya cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran disertai surat pernyataan kewarganegaraan.

Kelima, *Citizenship by incorporation of territory* yaitu proses pewarganegaraan karena terjadinya perluasan wilayah negara. Misalnya ketika Timor Timur menjadi wilayah negara Republik Indonesia, maka proses pewarganegaraan warga Timor Timur itu dilakukan melalui prosedur yang khusus ini. Sebenarnya, secara teknis, metode terakhir ini dapat juga disebut sebagai variasi metode pewarganegaraan berdasarkan pendaftaran atau *Citizenship by registration* seperti yang telah diuraikan di atas.

## F. Warga Negara Indonesia

Dalam Pasal 4 UU Nomor 12 tahun 2006 yang disebut sebagai warga negara Indonesia adalah:

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang iniberlaku sudah menjadi warga negara Indonesia.
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing
- d. Anak yang lahir dai perkawinan yang sah dair seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asalnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun dan/atau belum kawin
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya

- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibunya warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia

Selain hal tersebut, masih terdapat dispensasi yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6. Dalam pasal 5 disebutkan bahwa:

- 1) Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 1 tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara Indonesia
- 2) Anak warga negara Indonesia yang belum berusia 5 tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai warga negara Indonesia

Adapun dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa:

- 1) Dalam hal status kewarganegaraan Republik terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c,d,h,l dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.
- 2) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada pejabat dengan melampirkan sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan.



## G. Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia

- a) Dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 22 diatur tentang tata cara perolehan status kewarganegaraan Republik Indonesia. Dapat dipaparkan sebagai berikut:
- 1) Telah berusia 18 tahun atau sudah kawin
  - 2) Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 tahun berturut-turut atau paling singkat 10 tahun tidak berturut-turut
  - 3) Sehat jasmani dan rohani
  - 4) Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan UUD 1945
  - 5) Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih
  - 6) Jika dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadikewarganegaraan ganda
  - 7) Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara
- b) Permohonan tersebut diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM
- c) Dalam waktu paling lambat 3 bulan akan diproses dengan pertimbangan presiden
- d) Pengabulan permohonan pewarganegaraan ditetapkan dengan keputusan Presiden, setelah keluarnya keputusan ini pemohon dipanggil untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia
- e) Penolakan permohonan pewarganegaraan harus disertai alasan dan diberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM maksimal 3 bulan dari permohonan

## H. Kehilangan Kewarganegaraan

Seseorang dapat kehilangan kewarganegaraan karena 3 kemungkinan<sup>67</sup> cara yaitu:

1. *Renunciation*, yaitu tindakan sukarela seseorang untuk menanggalkan salah satu dari dua atau lebih status kewarganegaraan yang diperolehnya dari dua atau lebih. Misalnya, dalam hal terjadi bipatride, yang bersangkutan dapat menentukan pilihan

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 150-151

kewarganegaraan secara sukarela dengan menanggalkan salah satu status kewarganegaraannya

2. *Termination*, yaitu penghentian status kewarganegaraan sebagai tindakan hukum, karena yang bersangkutan memperoleh kewarganegaraan dari negara lain. Jika seseorang mendapatkan status kewarganegaraan dari negara lain, negara yang bersangkutan dapat memutuskan sebagai tindakan hukum bahwa status kewarganegaraannya dihentikan
3. *Deprivation*, yaitu suatu penghentian secara paksa, pencabutan atau pemecatan dari status kewarganegaraan berdasarkan perintah jabatan yang berwenang karena terbukti adanya kesalahan atau pelanggaran yang dilakukan dalam cara perolehan status kewarganegaraan atau apabila orang yang bersangkutan terbukti tidak setia atau berkhianat kepada negara dan undang-undang dasar

Dalam Pasal 23 UU No 12 tahun 2006 juga diatur tentang WNI yang kehilangan kewarganegaraan. Hal itu bisa terjadi jika yang bersangkutan:

1. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri
2. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu
3. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 tahun, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraannya RI tidak menjadi tanpa kewarganegaraan
4. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden
5. Secara sukarela masuk dalam dinas tentara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh WNI
6. Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut
7. Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing

8. Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya
9. Bertempat tinggal di luar wilayah negara RI selama 5 tahun berturut-turut terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi WNI sebelum jangka waktu 5 tahun itu berakhir, dan setiap 5 tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi WNI kepada perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal perwakilan RI tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan
10. Ketentuan no 1-9 tidak berlaku bagi mereka yang mengikuti program pendidikan di negara lain yang mengharuskan mengikuti wajib militer
11. Kehilangan kewarganegaraan RI bagi seseorang ayah tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin. Begitu pula kehilangan kewarganegaraan RI bagi seseorang ibu tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang tidak mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat 1)
12. Kehilangan kewarganegaraan RI karena memperoleh kewarganegaraan lain bagi seorang ibu yang putus perkawinannya, tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat 2)
13. Perempuan WNI yang kawin dengan laki-laki WNA kehilangan kewarganegaraan RI jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut (Pasal 26 ayat 1)
14. Laki-laki WNI yang kawin dengan perempuan WNA kehilangan kewarganegaraan RI jika menurut hukum negara asal istrinya kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut (Pasal 26

ayat 2)

15. Perempuan atau laki-laki dalam nomor 13 dan 14 jika ingin menjadi WNI dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada pejabat atau perwakilan RI yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda. Surat ini dapat diajukan setelah 3 tahun perkawinannya berlangsung (Pasal 26 ayat 3)
16. Kehilangan kewarganegaraan bagi suami atau istri yang terikat perkawinan yang sah tidak menyebabkan hilangnya status kewarganegaraan dari istri atau suami (Pasal 27)
17. Setiap orang yang memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan keterangan yang kemudian hari dinyatakan palsu atau dipalsukan, tidak benar, atau terjadi kekeliruan mengenai orangnya oleh instansi yang berwenang dinyatakan batal kewarganegaraannya (Pasal 28)

Dari ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, pihak-pihak yang di atas bisa mendapatkembali kewarganegaraannya dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Dapat memperoleh kembali kewarganegaraan RI dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri Hukum dan HAM tanpa melalui prosedur dalam Pasal 9-17.
- b. Dalam hal pemohon berada di luar wilayah RI, permohonannya disampaikan melalui perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon
- c. Permohonan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan RI dapat diajukan oleh perempuan atau laki-laki yang kehilangan kewarganegaraannya akibat ketentuan dalam Pasal 26 ayat 1 dan ayat 2 sejak putusya perkawinan

## **I. Perkawinan Campuran**

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan , yang dimaksud dengan perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Perkawinan campuran yang dilangsungkan di Indonesia dilakukan menurut Undang-Undang perkawinan dan harus memenuhi syarat-

syarat dalam Pasal 6 yaitu (1) adanya persetujuan kedua calon mempelai; (2) izin dari kedua orangtua/wali yang belum berusia 21 tahun. Selain persyaratan tersebut, ada beberapa hal lain yang harus dipersiapkan yaitu:

1. Untuk calon suami, harus melengkapi surat-surat dari daerah atau negara asalnya. Untuk dapat menikah di Indonesia, juga harus menyerahkan surat keterangan yang menyatakan bahwa ia dapat menikah dan akan menikah dengan WNI. Surat keterangan ini dikeluarkan oleh instansi yang berwenang di negaranya. Selain itu harus dilampirkan: fotokopi identitas diri (KTP/Paspor); fotokopi akte kelahiran; surat keterangan bahwa ia tidak sedang dalam status menikah; akta cerai bila sudah pernah menikah; akte kematian istri bila istri meninggal; surat-surat tersebut lalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerjemah yang disumpah dan kemudian harus dilegalisir oleh kedutaan negara WNA tersebut yang ada di Indonesia
2. Untuk calon istri, harus melengkapi surat-surat sebagai berikut: fotokopi KTP; fotokopi akte kelahiran; data orang tua calon mempelai; surat pengantar dari RT/RW yang menyatakan bahwa tidak ada halangan bagi anda untuk melangsungkan perkawinan

Berdasarkan Pasal 61 ayat (1) UU nomor 1 Tahun 1974 setelah melengkapi surat-surat tersebut dilaksanakan pencatatan perkawinan dimaksudkan untuk memperoleh kutipan akta perkawinan (kutipan buku nikah) oleh pegawai yang berwenang. Bagi yang beragama islam, pencatatan pegawai pencatat nikah talah cerai rujuk. Sedang bagi non islam, pencatatan dilakukan oleh pegawai kantor catatan sipil. Kutipan akta perkawinan tersebut masih harus dilegalisir di Departemen Hukum dan HAM dan Departemen Luar Negeri, serta didaftarkan di kedutaan negara asal suami. Dengan adanya legalisasi ini, maka perkawinan sudah sah dan diterima secara internasional baik bagi hukum di negara asal suami maupun menurut hukum di Indonesia.

Bagi perkawinan campuran yang dilangsungkan di luar Indonesia, harus didaftarkan di kantor catatan sipil paling lambat 1 tahun setelah yang bersangkutan kembali ke Indonesia. Bila tidak, maka perkawinan belum diakui oleh hukum Indonesia. Bila tidak, maka perkawinan belum diakui oleh hukum Indonesia. Surat bukti perkawinan itu didaftarkan di kantor pencatatan perkawinan tempat tinggal yang bersangkutan di Indonesia (Pasal 56 ayt 92) UU Nomor 1 tahun 1974.

Konsekuensi penting dari perkawinan campuran adalah masalah kewarganegaraan anak. UU kewarganegaraan yang lama yaitu UU Nomor 62 Tahun 1958 menganut prinsip kewarganegaraan tunggal, sehingga anak yang lahir dari perkawinan campuran hanya bisa memiliki satu kewarganegaraan, yang dalam UU tersebut ditentukan bahwa yang harus diikuti adalah kewarganegaraan ayahnya. Peraturan ini menimbulkan persoalan apabila di kemudian hari perkawinan orang tua pecah, tentu ibu akan kesulitan mendapat pengasuhan anaknya yang warga negara asing.

Dengan lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2006 memberikan kecerahan status anak hasil perkawinan campuran. Berdasarkan ketentuan dalam UU ini, khususnya Pasal 4 anak yang lahir dari perkawinan seorang WNI dengan pria WNA maupun anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNA dengan pria WNA, sama-sama diakui sebagai warga negara Indonesia. Untuk sementara anak tersebut akan mempunyai kewarganegaraan ganda, namun setelah berumur 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya. Pernyataan untuk memilih tersebut harus disampaikan paling lambat 3 tahun setelah anak dengan ibunya, karena UU ini mengizinkan kewarganegaraan ganda terbatas untuk anak hasil perkawinan campuran.

Hal ini juga diakui oleh Mohammad Faiz, pemberian kewarganegaraan ganda ini merupakan terobosan baru yang positif bagi anak-anak hasil dari perkawinan campuran. Namun apakah status ganda ini akan menimbulkan masalah baru di kemudian hari atau tidak, karena memiliki kewarganegaraan ganda berarti tunduk pada dua yurisdiksi.<sup>227</sup> Lebih lanjut dikemukakan Mohammad Faiz tentang permasalahan status ganda. Indonesia memiliki sistem hukum perdata internasional peninggalan Hindia Belanda. Dalam hal status personal Indonesia menganut asas konkordasi, yang antaranya tercantum dalam Pasal 16 A,B (mengikuti Pasal 6 AB Belanda yang disalin dari pasal 3 Code Civil Perancis). Berdasarkan Pasal 16 AB tersebut dianut prinsip nasionalitas untuk status personal. Hal ini berarti bahwa WNI yang berada di luar negeri, sepanjang mengenai hal-hal yang terkait dengan status personalnya, tetap berada di bawah lingkungan kekuasaan hukum nasional Indonesia. Sebaliknya menurut yurisdiksi, maka orang-orang asing yang berada dalam wilayah RI dipergunakan juga hukum nasional mereka sepanjang hal tersebut masuk dalam

bidang status personal mereka. Dalam jurisprudensi Indonesia yang termasuk status personal antara lain perceraian, pembatalan perkawinan, perwalian anak-anak, wewenang hukum dan kewenangan melakukan perbuatan hukum, soal nama, soal status anak-anak di bawah umur.

Bila dikaji dari segi hukum perdata internasional, kewarganegaraan ganda juga memiliki potensi masalah, misalnya dalam hal penentuan status personal yang didasarkan pada asas nasionalitas, maka seorang anak berarti akan tunduk pada ketentuan negara nasionalnya. Bila ketentuan antara hukum negara yang satu dengan yang lain tidak bertentangan maka tidak ada masalah, namun bagaimana bila ada pertentangan antara hukum negara yang satu dengan yang lain, lalu pengaturan status personal anak itu akan mengikuti kaidah negara yang mana. Lalu bagaimana bila ketentuan yang satu melanggar asas ketertiban umum pada ketentuan negara lain. Bagi anak-anak yang lahir sebelum UU Nomor 12 tahun 2006 disahkan maka berdasarkan Pasal 41 anak-anak tersebut (dengan syarat berusia 18 tahun dan belum kawin) dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan cara mendaftarkan diri pada menteri melalui pejabat atau perwakilan RI paling lambat 4 tahun setelah undang-undang ini disahkan. Tata cara pendaftaran diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-HL.03.01 Tahun 2006 tentang tata cara pendaftaran untuk memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan pasal 41 dan memperoleh kembali kewarganegaraan RI berdasarkan Pasal 42 tentang kewarganegaraan RI berdasarkan Pasal 42 UU Nomor 12 Tahun 2006. Selanjutnya ketentuan tentang tata cara berdasarkan peraturan menteri tersebut dibahas di bawah ini.

Pendaftaran untuk memperoleh kewarganegaraan RI bagi anak yang berayahkan WNA dan beribukan WNI dilakukan oleh salah seorang dari orang tua atau walinya dengan mengajukan permohonan secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup. Permohonan pendaftaran tersebut bagi anak yang bertempat tinggal di wilayah negara RI diajukan kepada menteri melalui pejabat yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal anak. Permohonan pendaftaran bagi anak yang bertempat tinggal di luar wilayah negara RI diajukan kepada menteri melalui kepala perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal anak. Dalam hal di negara tempat tinggal anak belum terdapat perwakilan RI, maka permohonan pendaftaran dilakukan melalui kepala perwakilan RI terdekat. Permohonan pendaftaran sekurang-kurangnya memuat: Nama



lengkap, alamat tempat tinggal salah seorang dari orang tua atau wali anak; Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir serta kewarganegaraan kedua orang tua; Nama lengkap, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan anak serta hubungan hukum kekeluargaan anak dengan orang tua; Kewarganegaraan anak.

Permohonan pendaftaran harus dilampiri dengan:

1. Fotokopi kutipan akte kelahiran anak yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI
2. Surat pernyataan dari orang tua atau wali bahwa anak belum kawin
3. Fotokopi kartu tanda penduduk atau paspor orang tua anak yang masih berlaku yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI
4. Pas foto anak terbaru berwarna ukuran 4x6 sebanyak 6 lembar

Selain lampiran sebagaimana dimaksud bagi anak yang lahir dari perkawinan yang sah harus melampirkan fotokopi kutipan akte perkawinan/buku nikah. Apabila orang tua bercerai atau salah satu diantaranya telah meninggal dunia, maka dengan melampirkan kutipan akte perceraian/surat talak/perceraian atau keterangan/kutipan akte kematian salah seorang dari orang tua anak yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI. Permohonan pendaftaran menggunakan bentuk formulir sebagaimana tercantum dalam lampiran 1 Peraturan Menteri Hukum dan HAM tersebut.

Dalam permohonan pendataran dinyatakan lengkap, menteri menetapkan keputusan memperoleh kewarganegaraan RI dalam waktu paling lambat 30 hari terhitung sejak permohonan pendaftaran diterima dari pejabat atau perwakilan RI. Keputusan tersebut dibuat rangkap 3 dengan ketentuan: rangkap pertama diberikan kepada orang tua atau wali anak melalui pejabat atau perwakilan RI; rangkap kedua dikirimkan kepada pejabat atau perwakilan RI sebagai arsip; rangkap ketiga disimpan sebagai arsip menteri.



## Daftar Pustaka

- Abdul Latif, Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Teori dan Praktek, Makalah Forum Expert Meeting tentang Merancang Koherensi UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM bekerja sama dengan DPD RI, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante, Grafiti, Jakarta, 1995*
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah, Sinar Grafika, Jakarta, 2014*
- Al Chaidar et al, *Federasi atau Disintegrasi-Telaah Awal Wacana Unitaris vs Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi, t.t.p, Madani Press, 2000.*
- Allan R, Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.*
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.*
- B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015*
- Boy Yendra Yamin, *Amandemen Undang-Undang UUD 1945, Makalah pengantar seminar dan sosialisasi Tap MPR dan amandemen UUD 1945 dalam rangka Dies Natalies Univ.Bung Hattake 27, 2008, Padang*
- C.F.Strong, *Modern Political Institution: an introduction to The Comparative Study Of Their History and Existing Form, terj.Derta Sri Widowatie, Nusamedia, Bandung, 2012*
- Charles L. Black Jr, *Impeachment A Handbook, United States, Yale University Press, 1998.* C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1983*
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional Making in Transition, Ph.D Thesis at Melbourne University, Australia, 2005.*

- E.P. Panagopoulos, *Essays on the History and Meaning of Checks and Balances*, USA, University Press of America, 1985.
- F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992
- Gerhard Casper, *Separating Power-Essays on the Founding Period*, USA, Harvard University Press, 1997.
- Harsono, *Hukum Tata Negara: Perkembangan pengaturan kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore dan London, The John Hopkins University Press, 1994.
- K.C Wheare, *Legislatures*, Second Edition, New York, Oxford University Press, 1968.
- , *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, Third impression, New York and Toronto, 1975
- Krisna D.Darumurti, *Otonomi daerah: perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003,
- Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES, 2006.
- , *Dasar dan Struktur Ketataegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007,
- Mappadjantje Amien, *Amandemen UUD 1945 dari Perspektif kemandirian lokal*, Universitas Hasanudin, 1999
- Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, Gramedia Utama, Jakarta, 1992,

- Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011
- Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, Second Edition, Chicago, University of Chicago Press, 2000.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Siragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-UI, Jakarta, 1988,
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003.
- Nelson W. Polsby, *Congress and the President*, New Jersey, Prentice Hall, 1986.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007.
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Jakarta, 1996
- Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1997.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984
- Wirjono Projo Dikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

IAIN JEMBER