

PENDIDIKAN PANCASILA DAN KEWARGANEGARAAN DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA



Buku "*Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*" ini ditulis untuk membantu mewujudkan pembentukan warga negara yang baik melalui proses pembelajaran yang baik. Selain itu, buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penanaman nilai dan moral dalam menghadapi era globalisasi, sehingga identitas kebangsaan dan kepribadian Indonesia tetap melekat dalam diri kalian.

Buku ini juga diharapkan mampu mengembangkan kemampuan pembaca untuk mencapai empat orientasi atas lahirnya buku ini. Pertama, dapat berpikir kritis, rasional dan kreatif dalam menghadapi berbagai masalah kewarganegaraan. Kedua, berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab, serta bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ketiga, berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan pada karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup secara berdampingan dengan sesame. Keempat, berinteraksi dengan bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi.

SEMESTA AKSARA



Dr. Erie Hariyanto, M.H.

PENDIDIKAN PANCASILA DAN KEWARGANEGARAAN
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Dr. Erie Hariyanto, M.H.



PENDIDIKAN PANCASILA DAN KEWARGANEGARAAN DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Editor: Moh. Hamzah, S.H.

SEMESTA AKSARA

PENDIDIKAN
PANCASILA
DAN KEWARGANEGARAAN
DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN
REPUBLIK INDONESIA

Penulis:
Dr. Erie Hariyanto, M.H.

Editor:
Moh. Hamzah, S.H.



PENDIDIKAN PANCASILA DAN
KEWARNEGARAAN DALAM BINGKAI
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
Dr. Erie Hariyanto, M.H., Editor: Moh. Hamzah, S.H.

Cover : Sufi

Tata Letak : Suhami

vi + 171 halaman, 14 x 20 cm

Cetakan Pertama Agustus 2022

ISBN: 978-623-460-043-8

Penerbit:

Semesta Aksara

Jl. Garuda 1, Gang Panji 1, Kepanjen, Banguntapan,
Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta

Website: penerbitsemestaaksara.com

Email: semestaksara@gmail.com

IG: @percetakan_semesta_aksara

Telp: 0821 3783 0558

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Bismillahirrahmanirrahim.

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, dengan sifat Rahman dan Rahim-Nya telah memberikan kurang dari setetes ilmu pengetahuan kepada manusia yang harus dipertanggungjawabkan. Atas segala rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku ini dengan tanpa ada hambatan yang serius. Sholawat dan salam senantiasa penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad Saw sebagai Rasulullah yang terpilih untuk menghantarkan ajaran-Nya kepada umat manusia guna mengubah paradigma umat.

Sebagai mana yang telah diketahui, bahwa filosofis Negara Indonesia adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta negara ini dikenal sebagai negara hukum dan negara yang berdaulat. Dengan demikian, Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) bertujuan untuk membangun karakter (*character building*) bangsa Indonesia agar mampu mengembangkan dirinya dan berkeadaban (*smart and good citizen*). Selain itu pendidikan kewarganegaraan juga bertujuan untuk membentuk kecakapan partisipatif warga sehingga

dapat mempercepat proses kemajuan dan peningkatan mutu kehidupan berbangsa dan bernegara

Berkaitan dengan hal tersebut, buku “Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia” ini ditulis untuk membantu mewujudkan pembentukan warga negara yang baik melalui proses pembelajaran yang baik. Selain itu, buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam penanaman nilai dan moral dalam menghadapi era globalisasi, sehingga identitas kebangsaan dan kepribadian Indonesia tetap melekat dalam diri kalian.

Selain itu, buku ini diharapkan mampu mengembangkan kemampuan pembaca untuk mencapai empat orientasi atas lahirnya buku ini. *Pertma*, dapat berpikir kritis, rasional dan kreatif dalam menghadapi berbagai masalah kewarganegaraan. *Kedua*, berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab, serta bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Ketiga*, berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan pada karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup secara berdampingan dengan sesame. *Keempat*, berinteraksi dengan bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi.

Terlepas dari itu, penulis menyadari bahwa buku ini jauh dari kata sempurna. Akhirnya kritik dan saran

senantiasa diharapkan agar untuk masa-masa yang akan datang dapat disempurnakan. Kemudian dari pada itu, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua khususnya bagi para pembaca yang baik hati dan budiman.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Konteks Pembahasan	1
B. Ruang lingkup Materi.....	4
BAB II: PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN.....	6
A. Pengertian Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)	6
B. Standar Kompetensi dan Kompetensi Dasar ...	10
C. Tujuan Pendidikan Kewarganegaraan.....	11
D. Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan.....	12
E. Urgensi Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Bagi Pembangunan Budaya Demokrasi di Indonesia.....	15
BAB III: IDENTITAS NASIONAL	19
A. Pengertian Identitas Nasional.....	19
B. Faktor-faktor Pendukung Kelahiran Identitas Nasional	28
C. Unsur-unsur Pembentuk Identitas Nasional....	31

BAB IV: NEGARA DALAM KAJIAN	
EPISTIMOLOGI.....	33
A. Pengertian Negara	33
B. Tujuan Negara.....	38
C. Unsur-Unsur Negara	39
D. Teori Tentang Terbentuknya Negara	42
BAB V: HAKEKAT WARGA NEGARA DAN	
KEWARGANEGARAAN	47
A. Warga Negara dan Kewarganegaraan	47
B. Problematika Status Kewarganegaraan	66
C. Tatacara Memperoleh Kewarganegaraan	
Indonesia.....	75
E. Sebab-sebab kehilangan Kewarganegaraan	77
F. Hak dan Kewajiban Warga Negara	79
BAB VI: KONSTITUSIONALISME DAN	
KONSTITUSI NEGARA INDONESIA	83
A. Pengertian Konstitusi.....	83
B. Tujuan, Fungsi dan Ruang Lingkup	
Konstitusi.....	86
C. Klasifikasi Konstitusi	90
D. Konstitusionalisme dan Konstitusi/Piagam	
Madinah.....	93
E. Sistem Perubahan Konstitusi di Dunia	100
F. Perubahan dan Amendemen Konstitusi di	
Indonesia.....	105

BAB VII: PEMERINTAHAN DAN BENTUK HUBUNGAN SIPILNYA.....	110
A. Sistem Pemerintahan Indonesia	110
B. Tata Kelola Keperintahan yang Baik (Good Governance)	111
C. Prinsip-Prinsip Good Governance	112
D. Clean and Good Governance dan Kontrol Sosial.....	116
BAB VIII: RELEVANSI AGAMA DAN NEGARA ..	119
A. Hubungan Agama dan Negara: Kasus Islam..	119
D. Hubungan Agama dan Negara di Eropa dan Amerika.....	126
BAB IX: WAWASAN TENTANG MASYARAKAT MADANI.....	129
A. Pengertian.....	129
B. Sejarah dan Perkembangan Konsep Masyarakat Madani	131
C. Karakteristik masyarakat madani.....	134
BAB X: TEORI DEMOKRASI DAN EKSISTENSI DEMOKRASI DI INDONESIA	135
A. Demokrasi dan Implementasinya	135
B. Arti dan Perkembangan Demokrasi	136
C. Bentuk-Bentuk Demokrasi	140
D. Kajian Historis Demokrasi Di Indonesia.....	141
E. Unsur-Unsur Pendukung Tegaknya	

Demokrasi.....	143
BAB XI: SELAYANG PANDANG HAK ASASI	
MANUSIA (HAM)	145
A. Pengertian.....	145
B. Perkembangan HAM di Dunia (Sebelum Dan Setelah Deklarasi HAM).....	146
C. Perkembangan HAM di Indonesia	149
BAB XII: OTONOMI DAERAH DAN	
DESENTRALISASI DALAM PENYELENGGARAAN	
PEMERINTAHAN.....	153
A. Pengertian.....	153
B. Alasan memilih Desentralisasi	155
C. Bentuk Desentralisasi dalam Konteks Otonomi Daerah	157
D. Prinsip-prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah	159
DAFTAR PUSTAKA.....	162

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Pembahasan

Kehidupan yang berjalan saat ini penuh dengan berbagai macam problematika/permasalahan, oleh karena itu membutuhkan solusi yang dapat memberikan pencerahan ke arah yang lebih baik, salah satunya adalah aspek pendidikan. Dalam aspek pendidikan akan diajarkan bagaimana memahami dan menyelami makna esensial dalam kehidupan. Tentunya pendidikan akan memberikan sumbangsih nyata kepada peserta didik dalam membekali mereka sebagai anak bangsa yang berbudaya dan beradab.¹

Upaya menghadirkan format pendidikan kewarganegaraan yang lebih menarik dan kaya dengan materi pembentukan karakter bagi peserta didik menjadi sangat strategis pada masa kontemporer. Tidak sedikit perguruan tinggi yang berupaya agar para mahasiswanya memiliki kesadaran sebagai warga negara yang baik dan berperan

¹ Lukis Alam, "Internalisasi nilai-nilai pendidikan islam dalam perguruan tinggi umum melalui lembaga dakwah kampus." *Istawa: Jurnal Pendidikan Islam* 1.2 (2016): 101-119.

aktif dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan bangsa dan negaranya. Karena itu pula *civic education* tidak lagi dapat dilihat sebagai bagian dari pemenuhan atau bentuk formalisme doktrin negara kepada masyarakat melalui sistem pendidikan, tetapi sebaliknya sebagai proses yang terbuka untuk memastikan bahwa masa depan bangsa ini berada pada jalur dan arah yang benar.

Isu demokrasi hadir dalam wacana politik modern dalam peradaban manusia dan menjadi isu yang paling mendapatkan sorotan dalam berbagai perspektif. Bahkan dapat dipastikan demokrasi bukan lagi menjadi sebagai konsep dari sebuah sistem politik, tetapi sudah menjadi ideologi yang menjadi salah satu pilihan favorit masyarakat dunia. Bahkan di Indonesia, isu demokrasi inilah yang pada akhirnya mendorong Indonesia menjadi bagian dari fenomena politik *third wave of democracy*, dengan lahirnya reformasi. Karena pada saat bersamaan (dasawarsa 90-an) jumlah negara yang secara formal menganut demokrasi meningkat drastis.

Bergulirnya gerakan reformasi di Indonesia memang telah menghadirkan babak baru dalam sistem politik nasional. Upaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses politik sudah sedemikian maju dan bahkan mungkin lebih awal mengenal demokrasi. Pemilihan presiden, gubernur dan bupati atau walikota secara langsung adalah bukti bahwa Indonesia telah mengalami

kemajuan yang sangat luar biasa dalam sistem politiknya. Meskipun demikian, proses politik tersebut belum menyentuh pada tujuan substantive penyelenggaraan Negara, yaitu tercapainya masyarakat sejahtera adil dan makmur.

Transisi politik di Indonesia yang mulai bergulir sejak awal 1990-an dan bermuara pada reformasi politik masih menyisakan kegamangan dan kecemasan, di kalangan pelaku ataupun masyarakat. Pemahaman tentang konsep demokrasi sebagai *peaceful resolution on conflict* tidak selamanya bisa dipahami masyarakat, mengingat semakin terdistorsinya konsep ideal tersebut dengan realitas politik yang ditandai dengan semakin meningkatnya kecenderungan menyelesaikan konflik melalui cara yang tidak demokratis.

Pada sisi yang lain ketidakjelasan pengertian konsep negara dan bernegara dalam pemahaman warga negara dewasa ini juga semakin mengaburkan orientasi berbangsa dan bernegara dalam diri masyarakat, bahkan dalam pemerintah sendiri. Hal ini ditandai dengan kaburnya konsep nasionalisme kebangsaan yang sekarang banyak dirongrong oleh ideologi kapitalisme dan sekretarianisme yang tak jarang mengatasnamakan agama. Fenomena ini tentu akan berujung pada ancaman terhadap keutuhan negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ruang Politik yang terbuka sangat lebar pasca reformasi dewasa ini memang menjadikan

berkembangnya beragama ideologi di luar Pancasila sangat subur. Banyak elemen dan kelompok masyarakat mengembangkan potensinya namun tidak sedikit yang mengarah pada gerakan separatis yang menggoyahkan persatuan bangsa dan Negara Indonesia.

Pada konteks dan situasi seperti ini, pendidikan demokrasi menjadi penting untuk semua segmen masyarakat, mulai dari elit sampai rakyat awam. Pendidikan Kewarganegaraan yang memuat dan mengkaji isu-isu politik kewargaan mulai dari isu nasionalisme kebangsaan atau identitas nasional yang sekarang sudah sangat kronis kondisinya di kalangan generasi muda bangsa, isu demokrasi yang sampai sekrang belum sepenuhnya diterima dan dijalankan secara baik, seperti isu seputar persoalan demokrasi, HAM, masyarakat madani, dan masyarakat sipil. Diharapkan, warga dapat memiliki budaya kewargaan (*civil culture*) yang kemudian terejawantah dalam *civility* atau berkeadaban dalam masyarakat dan bernegara.

B. Ruang lingkup Materi

Materi Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) terdiri dari tiga materi pokok (*core material*), yaitu (1) demokrasi (2) hak asasi manusia (3) masyarakat madani (*civil society*).² Oleh karena itu, dalam pembahasan kali ini akan mengkaji secara mendalam terkait dengan

² Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 12.

dasar-sadar Pendidikan Pancasila dan kewarganegaraan, identitas nasional dan hal-hal yang berkaitan dengan warga dan eksistensi dari negara, baik dalam konteks yang sempit maupun universal. Kemudian dari pada itu, akan dilanjutkan dengan pembahasan tentang konstitusi dari suatu negara, teori-teori demokrasi di dunia dan Indonesia, esensi hak asasi manusia dalam konteks luas, serta kajian tentang otonomi daerah.

BAB II

PENDIDIKAN

KEWARGANEGARAAN

A. Pengertian Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*)

Dalam sejarah pendidikan tinggi pada era Orde Baru terdapat mata kuliah kewiraan yang merupakan mata kuliah MKDU (Mata Kuliah Dasar Umum) yang wajib diambil oleh mahasiswa. Meskipun memiliki beberapa kesamaan dengan Pendidikan Kewarganegaraan tetapi mata kuliah Kewiraan tetap berbeda, karena mata kuliah itu lebih banyak berisi doktrin politik untuk mendukung pandangan rezim yang berkuasa saat itu. meskipun pada sisi lain ada juga nilai-nilai pembangunan karakter bangsa yang diajarkan pada mata kuliah tersebut. Demikian pula dengan pendidikan kewarganegaraan yang awalnya hadir sebagai respon terhadap berkembangnya paham demokrasi di dunia. Namun seiring dengan perkembangan politik internasional pendidikan ini harus menyesuaikan dengan konteks lokal di masing-masing negara.

Pada masa perkembangan, cinta tanah air tidak hanya sebatas merebut dan mempertahankan kemerdekaan, melainkan juga memiliki banyak nilai luhur yang bernilai pendidikan.³ Kebijakan penyelenggaraan Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia bukanlah sesuatu yang baru, sebagaimana terlihat dari berbagai produk hukum yang menjelaskan pemberlakuan Pendidikan Kewarganegaraan dalam berbagai versi dan nama.⁴ Karena itu pula, meskipun dikembangkan di seluruh dunia, mata kuliah ini dikenal dengan berbagai macam istilah atau nama. Mata kuliah tersebut sering disebut sebagai civic education, citizenship education, dan bahkan ada yang menyebut sebagai democrazy education. Mata kuliah ini memiliki peran yang strategis dalam mempersiapkan warganegara yang memiliki pengetahuan tentang hak dan kewajibannya, serta mengenalkan isu politik yang tidak hanya terkait dengan hukum, ekonomi, dan budaya, tetapi juga bagaimana hubungannya dengan agama. Disamping juga mempersiapkan mereka sebagai warganegara yang berkarakter terbuka, memegang teguh nilai-nilai luhur bangsa, cerdas, bertanggungjawab dan berkeadaban. Dalam bahasa Latin mengacu pada rumusan *Civic International* (1995), disepakati bahwa pendidikan demokrasi penting untuk pertumbuhan *civic culture*,

³ Mustofa Idam, "Pendidikan Islam Dalam Jejaring Penanaman Nilai Nasionalisme." *Jurnal Pikir: Jurnal Studi Pendidikan dan Hukum Islam* 3.2 (2017): 24-45.

⁴ Encep Syarief Nurdin, "The Policies on Civic Education in Developing National Character in Indonesia." *International Education Studies* 8.8 (2015): 199-209.

untuk keberhasilan pengembangan dan pemeliharaan pemerintahan demokrasi.⁵

Berkaitan dengan pengertiannya, Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) mempunyai banyak pengertian dan istilah. Dalam majalah *The Citizen and Civic*, pakar Pendidikan Kewargaan, Henry Randal Waite (1986) merumuskan pengertian civic sebagai *the science of citizenship the relation of man, the individual, to man in organized collections, the individual in his relation to the state* (ilmu tentang kewarganegaraan yang mengkaji hubungan antar individu dalam suatu kelompok yang terorganisir, serta inividu dengan negara). Mengacu pada konsepsi di atas, Numan Sumantri mendefinisikan *civic education* sebagai ilmu kewarganegaraan yang membicarakan, setidaknya dua hal: (1) hubungan manusia dengan manusia lain dalam organisasi sosial ekonomi, dan politik; (2) individu dengan negara.

Beberapa konsep Pendidikan Kewarganegaraan yang digunakan di beberapa negara adalah sebagai berikut:

Termoniologi Pendidikan Kearganegaraan di Dunia	
Nomenklatur	Negara
Civic, Civic Education	USA
Citizenship Education	UKA
Ta'limul Muwathanah, Tarbiyatul Wathaniyah	Negara Timur Tengah

⁵ Mansoer, *Acuan Pembelajaran Mata Kuliah Pendidikan Kewarganegaraan*, 2005

Educacion Civicas	Mexico
Sachunterriht	Jerman
Civic, Social Studies	USA, New Zealand
Life Orientation	Afrika Selatan
People and Siciety	Hongaria
Civic and Moral Education	Singapora
Obscesvovedinie	Rusia
Pendidikan Kewarganegaraan	Indonesia

Di Indonesia istilah *Civic Education* seringkali diterjemahkan dengan Pendidikan Kewarganegaraan atau Pendidikan Kewargaan. Istilah Pendidikan Kewargaan diwakili oleh Azyumardi Azra dan ICCE UIN Jakarta. Sedangkan istilah Pendidikan Kewarganegaraan diwakili oleh Zamroni, Muhammad Numan Somantri dan Udin S. Winaputra. Sebagian ahli menyamakan *Civic Education* dengan pendidikan demokrasi (*Democracy Education*) dan Pendidikan HAM.

Bedasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan surat keputusan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional Nomor 43/DIKTI/Kep/2006 tentang rambu-rambu Pelaksanaan Kelompok, mata kuliah Pengembangan Kepribadian di Perguruan Tinggi terdiri dari atas mata kuliah Pendidikan Agama, Pendidikan Kewarganegaraan

dan Bahasa Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kelompok mata kuliah pengembangan kepribadian tersebut wajib diberikan di semua fakultas dan jurusan di seluruh perguruan tinggi di Indonesia.

Dengan adanya penyempurnaan kurikulum mata kuliah pengembangan kepribadian tersebut, pendidikan kewarganegaraan memiliki paradigma baru, yaitu pendidikan kewarganegaraan berbasis Pancasila. Kiranya akan menjadi sangat relevan jika pendidikan kewarganegaraan di perguruan tinggi dewasa ini sebagai sintesis antara “*civic education*”, “*democracy education*”, serta “*citizenship education*”, yang berlandaskan Filsafat Pancasila, serta mengandung muatan identitas nasional Indonesia dan muatan makna pendidikan bela negara⁶. Hal ini berdasarkan kenyataan di seluruh negara di dunia bahwa kesadaran demokrasi serta implementasinya harus senantiasa dikembangkan dengan basis filsafat bangsa, identitas nasional, kenyataan dan pengalaman sejarah bangsa tersebut, serta dasar-dasar kemanusiaan dan keadaban. Oleh karena itu, dengan pendidikan kewarganegaraan diharapkan intelektual Indonesia memiliki dasar kepribadian sebagai warga negara yang demokratis, religius, berkemanusiaan dan berkeadaban.

B. Standar Kompetensi dan Kompetensi Dasar

Standar kompetensi adalah kualifikasi atau ukuran kemampuan dan kecakapan seseorang yang mencakup

⁶ Ibid.

seperangkat pengetahuan, sikap dan keterampilan. Dengan demikian standar kompetensi Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) adalah menjadi warga negara yang cerdas dan berkeadaban (*civic intelegence and civic culture*).

Kompetensi dasar atau yang disebut kompetensi minimal yang akan ditransformasikan dan ditransmisikan terdiri dari tiga jenis. Pertama, pengetahuan kewargaan (*civic knowledge*) yaitu kemampuan dan kecakapan yang terkait dengan materi inti (*Civic Education*) yaitu demokrasi, hak asasi manusia, dan masyarakat madani. Kedua, kompetensi sikap kewargaan (*civic dispositions*) yaitu kemampuan dan kecakapan yang terkait dengan kesadaran dan komitmen warga negara antara lain kesetaraan gender, toleransi, kemajemukan dan lain-lain. Ketiga, kompetensi keterampilan keargaan (*civic skill*) yaitu kemampuan dan kecakapan mengartikulasikan keterampilan kewargaan seperti berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik, melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

C. Tujuan Pendidikan Kewarganegaraan

Pendidikan kewarganegaraan secara konsep bukan hanya meliputi Pendidikan kewarganegaraan di sekolah, namun juga yang tidak kalah penting adalah pendidikan kewarganegaraan di masyarakat.⁷

⁷ Sabit Irfani, Dkk, "Rand Design Generasi Emas 2045: Tantangan Dan Prospek Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Kemajuan Indonesia." *Jurnal Penelitian Kebijakan Pendidikan* 14.2 (2021), Hlm. 125

Pendidikan kewarganegaraan juga sebaiknya tetap dipertahankan bahkan dioptimalisasi di dalam kurikulum pendidikan, karena di dalamnya kita dapat mengembangkan nilai-nilai identitas nasional yang telah diuraikan sebelumnya kepada peserta didik dengan harapan peserta didik tidak hanya sekedar mengetahui namun juga menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kesehariannya.⁸

Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) bertujuan untuk membangun karakter (*character building*) bangsa Indonesia, membentuk kecakapa partisipatif warga yang bermutu dan bertanggungjawab dalam kehidupan dalam kehidupan bangsa Indonesia, membentuk kecakapan partisipatif warga yang bermutu dan bertanggungjawab dalam kehidupan bangsa dan bernegara, menjadikan warga negara Indonesia yang cerdas, aktif dan kritis dan demokratis namun tetap memiliki komitmen menjaga persatuan dan integritas bangsa, serta mengembangkan kultur demokrasi yang berkeadaban yaitu kebebasan, persamaan, toleransi dan tanggungjawab.

D. Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan

Idealnya suatu model atau pola pembelajaran dikembangkan berdasar suatu perspektif teori atau

⁸ Yuli Sudargini dan Agus Purwanto, "Pendidikan Pendekatan Multikultural Untuk Membentuk Karakter dan Identitas Nasional di Era Revolusi Industri 4.0: A Literature Review." *Journal of Industrial Engineering & Management Research* 1.3 (2020): 299-305.

pendekatan.⁹ Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) mengembangkan paradigma demokratis yakni orientasi yang menentukan pada upaya pemberdayaan mahasiswa sebagai bagian warga negara Indonesia secara demokratis. Dengan orientasi ini diharapkan mahasiswa tidak hanya sekedar mengetahui pengetahuan tentang kewarganegaraan tapi juga mampu mempraktikkan pengetahuan yang mereka peroleh selama mengikuti pendidikan dalam kehidupan sehari-hari. Secara pedagogis paradigma tersebut berbeda dengan paradigma feodalistik dengan cirinya yang dogmatic, indoktrinatif dan bahkan otoriter.

Keberadaan Pancasila bertujuan menguatkan system demokrasi, terutama Ketika Pancasila dipandang sebagai ideologi yang memungkinkan terwujud demokrasi relijius. Fakta tersebut memperlihatkan hubungan harmonis antara Islam dan demokrasi.¹⁰ Paradigma demokratis dalam pendidikan menempatkan peserta didik sebagai subyek aktif. Materi disusun berdasar kebutuhan dasar (*basic need*) warga negara yang demokratis dan berkeadaban, yakni fleksibel dan kontekstual. Tujuan dari paradigma demokratis sebagai upaya pembelajaran agar mahasiswa tidak hanya

⁹ Supriyadi, "Perencanaan Pembelajaran Mata Pelajaran IPS dan PPKn Dalam Kajian Perspektif Teori Belajar Kognitif." Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Berkemajuan dan Menggembirakan (The Progressive & Fun Education Seminar) ke-2, 2017, 371.

¹⁰ Z. A. Tabrani dan Warul Walidin. "Hak-Hak Non Muslim dalam Pemerintahan: Konsep Dien wa Ni'mah dan Pluralisme Agama di Indonesia." *Al-Ijtimai: International Journal of Government and Social Science* 3.1 (2017): 15-28.

mengetahui sesuatu (*learning how to know*) melainkan belajar untuk menjadi manusia yang bertanggungjawab sebagai individu dan makhluk social (*learning how to be*) serta belajar untuk melakukan sesuatu (*learning to do*) yang didasari pengetahuan yang dimilikinya. Melalui pola pembelajaran tersebut diharapkan mahasiswa dapat dan siap untuk belajar hidup bersama (*learning to live together*) dalam kemajemukan bangsa Indonesia dan warga dunia karena kewargaan manusia sebagai makhluk sosial.

Pendidikan HAM dan demokrasi saat ini telah menjado wacana akademis yang berkembang pesat sehubungan dengan pesatnya perkembangan demokratisasi yang semakin mendunia telah menggunakan paradigam “education about, through, and for democracy” (CIVITAS International, 1996; CICED; 1999; APCEC:2000:Winatapura:2001).¹¹ Sebagai bagian dari wacana pengembangan demokratisasi melalui sektor pendidikan formal, pendidikan demokrasi dan HAM memerlukan perangkat program pengalaman belajar (*learning experiences*) yang dapat memandu terjadinya proses pengembangan cita-cita, nilai, konsep dan prinsip demokrasi dalam diri mahasiswa¹².

¹¹ Winata Putra, Udin S. *Apa dan Bagaimana Pendidikan Kewarganegaraan*, makalah lokakarya Civic Education Dosen IAIN/STAIN se Indonesia, 2001

¹² Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 15.

E. Urgensi Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) Bagi Pembangunan Budaya Demokrasi di Indonesia

Menurut Ahmad Syafii Ma'arif, demokrasi bukanlah suatu wacana, pola pikir atau perilaku politik yang dapat dibangun sekali jadi, bukan pula “barang instan”. Menurutnya, demokrasi adalah proses dimana masyarakat dan negara berperan di dalamnya untuk membangun kultur dan sistem kehidupan yang dapat menciptakan kesejahteraan, menegakkan keadilan baik secara social ekonomi maupun politik. Dari sudut pandang ini, demokrasi dapat tercipta bial masyarakat dan pemerintah bersama-sama membangun kesadaran akan pentingnya demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Proses demokratisasi di Indonesia masih membutuhkan topangan budaya demokrasi yang *genuine*. Tanpa dukungan budaya demokrasi proses transisi demokrasi masih rentan terhadap berbagai ancaman budaya dan perilaku tidak demokratis warisan masa lalu, seperti perilaku anarkhis dalam menyuarakan pendapat, politik uang (*money politics*), pengerahan massa untuk tujuan politik dan penggunaan simbol-simbol primordial (suku dan agama) dalam berpolitik.

Indonesia adalah bangsa dengan masyarakat yang multikultural dan majemuk.¹³ Mengaca pada kenyataan

¹³ Lilis Dewi Ratih dan Fatma Ulfatun Najicha. "Wawasan Nusantara Sebagai

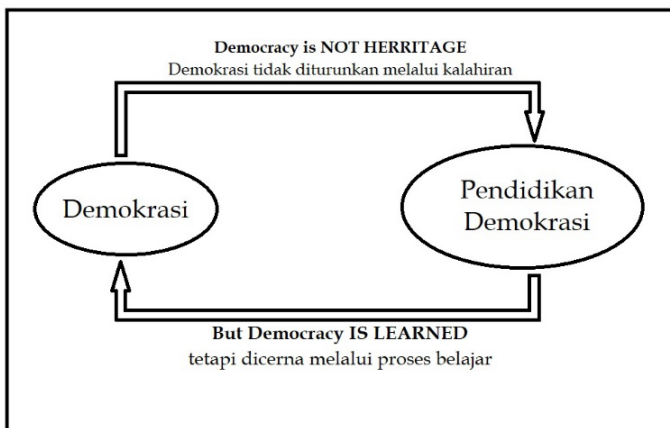
tersebut, menurut Azyumardi, bangsa Indonesia membutuhkan demokrasi berkeadaban (*civilitized democracy*) atau apa yang dikatakan oleh Robert W. Hefner sebagai keadaban demokrasi (*democracy civility*). Namun demikian menuju tatanan demokrasi keadaban yang lebih genuine dan otentik bukanlah hal yang mudah dan instan. Sebaliknya, ia membutuhkan proses pengenalan, pembelajaran dan pengamalan (*learning by doing*) serta pendalaman (*deepening*) demokrasi. Proses panjang ini dilakukan dalam rangka mengembangkan budaya demokrasi (*democratic culture*). Salah satu cara untuk mengembangkan kultur demokratis berkeadaban adalah melalui program Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) yang dilakukan melalui cara-cara demokratis oleh pengajar yang demokratis untuk tujuan demokrasi.

Ada dua alasan, menurut Azyumardi¹⁴, mengapa Pendidikan Kewarganegaraan merupakan kebutuhan mendesak bagi bangsa Indonesia dalam membangun demokrasi berkeadaban. Pertama, meningkatnya gejala dan kecenderungan *political illiteracy*, tidak melek politik dan tidak mengetahui cara kerja demokrasi dan lembaga-lembaganya di kalangan warga Negara. Kedua, meningkatnya *political apathism* (apatisme politik) yang ditunjukkan dengan sedikitnya keterlibatan warga

Upaya Membangun Rasa Dan Sikap Nasionalisme Warga Negara: Sebuah Tinjauan Literatur." *Jurnal Global Citizen: Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan Kewarganegaraan* 10.2 (2021), 59-64.

¹⁴ Azra, Azyumardi, *Pendidikan Demokrasi dan Demokratisasi di Dunia Muslim*, makalah seminar nasional *civic education* di PT Mataram, 2002.

negara dalam proses-proses politik. Jika demokrasi merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar atau dimundurkan (*point of no return*) bagi bangsa Indonesia, maka Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) adalah salah satu upaya penyemaian budaya demokrasi yang tidak bisa diabaikan oleh bangsa yang memiliki komitmen kuat untuk menjadi lebih demokratis dan berkeadaban. Karena bagi bangsa Indonesia mengalami demokrasi (*experiencing democracy*) merupakan suatu yang baru. Demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Udin S. Winaputra tidak diturunkan melalui kelahiran, melainkan dicerna melalui proses belajar (pendidikan).



Pertumbuhan demokrasi di Indonesia, sebagaimana dikatakan Azyumardi, seyogyanya tidak diperlakukan secara *trial and error*. Pertumbuhan demokrasi juga tidak bisa diperlakukan secara *taken for granted*. Demokrasi tidak hanya diperjuangkan, tetapi lebih dari itu harus

disemaikan, ditanamkan, dipupuk dan dibesarkan melalui upaya-upaya yang terencana, teratur dan terarah pada seluruh lapisan masyarakat. Jika tidak sangat boleh jadi pohon demokrasi yang mulai tumbuh akan layu dan mati sebelum sempat berurat berakar. Salah satu bentuk upaya dimaksud adalah melalui program Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*).¹⁵

¹⁵ Ibid., 17

BAB III

IDENTITAS NASIONAL

A. Pengertian Identitas Nasional

Identitas tidak dapat dilepaskan dari kehidupan karena setiap saat manusia dihadapkan pada pertanyaan “siapa kita”, oleh karenanya, bahasan mengenai identitas menjadi fokus para cendekiawan ilmu sosial, linguis, dan guru Bahasa.¹⁶ Kemudian *nationality* sebagai istilah hukum internasional merujuk kepada suatu ikatan, yaitu ikatan seorang individu terhadap suatu negara dengan memberi negara suatu hak untuk mengatur dan melindunginasionalitasnya, meskipun berada di luar negeri.¹⁷ Dengan demikian dapat dipahami bahwa identitas nasional dan patriotisme adalah proses melanjutkan nilai-nilai luhur (karakter) yang diwarisi dan diajarkan oleh nenek moyang (pendiri bangsa) untuk memahaminya secara kontekstual tanpa kehilangan nilai-nilai luhurnya yang digali dan dipahami di masa

¹⁶ Ruruh Sarasati, "Membangun Identitas Nasional Melalui Teks: Review Singkat terhadap Teks Sastra dalam Buku Teks Bahasa Indonesia." *Diksi* 29.1 (2021): 69-76.

¹⁷ Mustofa Idam, "Pendidikan Islam Dalam Jejaring Penanaman Nilai Nasionalisme." *Jurnal Pikir: Jurnal Studi Pendidikan dan Hukum Islam* 3.2 (2017): 24-45.

lalu namun tetap kontekstual.¹⁸

Eksistensi suatu bangsa pada era globalisasi dewasa ini mendapat tantangan yang sangat kuat, terutama karena pengaruh kekuasaan internasional. Menurut Berger dalam *The Capitalis Revolution*, di era globalisasi dewasa ini ideologi kapitalisme akan mengussai dunia. Kapitalisme telah mengubah masyarakat satu persatu dan menjadi sistem internasional yang menentukan nasib ekonomi sebagian besar bangsa-bangsa di dunia, dan secara tidak langsung juga nasib, sosial, dan politik dan kebudayaan.¹⁹ Perubahan global ini menurut Fukuyama (1989:48)²⁰ membawa perubahan ideologi, yaitu dari ideologi partikular ke arah ideologi universal.

Dalam kondisi seperti ini, kapitalisme yang akan menjadi penguasa. Negara nasional akan dikuasai negara internasional, yang lazimnya didasari oleh negara-negara dengan prinsip kapitalisme.²¹ Konsekuensinya, negara-negara kebangsaan lambat laun akan terdesak. Namun demikian, dalam menghadapi proses perubahan tersebut sangat tergantung kepada kemampuan bangsa sendiri. Menurut Toynbee, ciri khas suatu bangsa yang merupakan *local genius* dalam menghadapi pengaruh

¹⁸ Muhamad Ali Embi Kamrussamad, "Form Of New Patriotism In The Jakarta Capital City Area." *Systematic Reviews in Pharmacy* 11.2 (2020): 820-824.

¹⁹ Berger, *The Capitalis Revolution Fifty Preportion about Property, Equality and Liberty* (New York: Basic Book, 1988).

²⁰ Fukuyama, F. *The End of History* (Bandung: Polity Press, 1989).

²¹ Hall Suart, David Held dan Tony Mc Grew (ed.), *Modernity and Its Future* (Cambridge: Polity Press, 1990).

budaya asing akan menghaapi *challenge* dan *response*. Jika *challenge* cukup besar sementara *response* kecil, maka bangsa tersebut akan punah, sebagaimana terjadi bangsa Aborigin di Australia dan bangsa Indian di Amerika. Namun demikian, jikalau *challenge* kecil dan *response* besar, maka bangsa tersebut tidak akan berkembang menjadi bangsa yang kreatif. Oleh karena itu, agar bangsa Indonesia tetap eksis dalam menghadapi globalisasi maka harus tetap meletakkan jati diri dan identitas nasional yang merupakan kepribadian bangsa Indonesia sebagai dasar pengembangan kreativitas budaya globalisasi. Sebagaimana terjadi di berbagai negara di dunia, justru dalam era globalisasi yang penuh dengan tantangan dan cenderung menghancurkan nasionalisme, muncullah kebangkitan kembali kesadaran nasional.

Istilah “identitas nasional” secara terminologis adalah suatu ciri yang dimiliki oleh suatu bangsa yang secara filosofis membedakan membedakan bangsa tersebut dengan bangsa lain. Berdasarkan pengertian ini maka setiap bangsa di dunia memiliki identitas sendiri-sendiri sesuai dengan keunikan, sifat ciri-ciri serta karakter dari bangsa tersebut. Demikian pula hal ini juga sangat ditentukan oleh proses bagaimana bangsa tersebut terbentuk secara historis. Berdasarkan hakikat pengertian “identitas nasional” sebagaimana dijelaskan di atas maka identitas nasional suatu bangsa tidak dapat dipisahkan dengan jati diri suatu bangsa atau lebih

populer disebut sebagai kepribadian suatu bangsa.

Pengertian kepribadian sebagai suatu identitas sebenarnya pertama kali muncul oleh pakar psikologi. Manusia sebagai individu sulit dipahami manakala ia terlepas dari manusia lainnya. Oleh karena itu, dalam melakukan interaksi dengan individu lainnya manusia senantiasa memiliki suatu sifat kebiasaan, tingkah laku serta karakter yang khas yang membedakan manusia tersebut dengan manusia lainnya. Pada umumnya pengertian atau istilah kepribadian sebagai suatu identitas adalah keseluruhan atau totalitas dari faktor-faktor biologis, psikologis dan sosiologis yang mendasari tingkah laku individu. Tingkah laku tersebut terdiri atas kebiasaan, sikap, sifat-sifat serta karakter yang berada pada seseorang sehingga seseorang tersebut berbeda dengan orang lainnya. Oleh karena itu kepribadian adalah tercermin pada keseluruhan tingkah laku seseorang dalam hubungan dengan manusia lain.²²

Untuk memahami masalah globalisasi dan identitas budaya (pribadi), diperlukan pemahaman yang tepat tentang bagaimana globalisasi berkaitan dengan identitas tersebut.²³ Jika kepribadian dianggap sebagai identitas dari suatu bangsa, maka persoalannya adalah bagaimana pengertian suatu bangsa tersebut. Bangsa

²² Ismaun, *Pancasila Sebagai Kepribadian Bangsa Indonesia* (Bandung: Cahayssa Remaja, 1981), 6.

²³ Sarungu, Lukas Maserona. "An Inquiry to Globalization and Cultural Identity: A Search for Conceptual Framework." *Insignia: Journal of International Relations* (2021): 102-110.

pada hakikatnya adalah sekelompok besar manusia yang mempunyai persamaan nasib dalam proses sejarahnya, sehingga mempunyai persamaan watak atau karakter yang kuat untuk bersatu dan hidup bersama serta mendiami suatu wilayah tertentu sebagai suatu “kesatuan nasional”. Para tokoh besar ilmu pengetahuan yang mengkaji tentang hakikat kepribadian bangsa berasal dari beberapa disiplin ilmu, antara lain antropologi, psikologi dan sosiologi. Tokoh-tokoh tersebut antara lain Margareth Mead, Ruth Benedict, Ralph Linton, Abraham Kardener, David Riesman. Menurut Mead dalam *Antropology Today* (1945), studi tentang *National Character* mencoba untuk menyusun suatu kerangka pikiran yang merupakan suatu konstruksi tentang bagaimana sifat-sifat yang dibawa oleh kelahiran dan unsur-unsur *ideosyncrotie* pada tiap-tiap manusia dan patron umum serta patron individu dari proses pendewasaannya diintegrasikan dalam tradisi sosial yang didukung oleh bangsa itu, sehingga nampak sifat-sifat kebudayaan yang sama, yang menonjol yang menjadi ciri khas suatu bangsa.²⁴

Tokoh antropologi, Ralph Linton, bersama dengan pakar psikologi, Abraham Kardiner, mengadakan suatu proyek penelitian tentang watak umum suatu bangsa dan sebagai obyek penelitiannya adalah bangsa Maesqueses dan Tanalayang kemudian hasil penelitiannya ditulis

²⁴ Ibid., 8.

dalam suatu buku yang bertitel *The Individual and His Society* (1938). Dari hasil penelitian tersebut dirumuskan sebuah konsepsi tentang *basic personality structure*, yang menyatakan bahwa semua unsur watak sama watak sama dimiliki oleh sebagian besar warga suatu masyarakat. Unsur watak yang sama ini disebabkan oleh pengalaman-pengalaman yang sama yang telah dialami oleh warga masyarakat, karena mereka hidup di bawah pengaruh suatu lingkungan kebudayaan selama masa tumbuh dan berkembangnya bangsa tersebut.

Linton juga mengemukakan pengertian tentang *personality status*, yaitu watak individu yang ditentukan oleh statusnya yang didapatkan dari kelahiran maupun dari segala daya upayanya. Status personalitas seseorang mengalami perubahan dalam suatu saat, jika seseorang tersebut bertindak dalam kedudukannya yang berbeda-beda, misalnya sebagai ayah, sebagai pegawai, sebagai anak laki-laki, sebagai pedagang dan lain sebagainya. Berdasarkan pengertian tersebut maka dalam hal *basic personality structure* dari suatu masyarakat, seorang peneliti harus memperhatikan unsur-unsur status personalitas yang mungkin mempengaruhinya.²⁵

Berdasarkan uraian di atas, maka pengertian kepribadian sebagai identitas nasional suatu bangsa adalah keseluruhan atau totalitas dari kepribadian individu-individu sebagai unsur yang membentuk

²⁵ Ismaun, *Pancasila Sebagai Keperibadian Bangsa Indonesia*, 8.

bangsa tersebut. Oleh karena itu, pengertian identitas nasional suatu bangsa tidak dapat dipisahkan dengan pengertian “*People Character*”, “*National Character*” atau “*National Identity*”. Dalam hubungannya dengan identitas nasional Indonesia kepribadian bangsa Indonesia kiranya sangat sulit jika hanya dideskripsikan berdasarkan ciri khas fisik, mengingat bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam unsur etnis, ras, suku, kebudayaan, agama, serta karakter yang sejak asalnya memang memiliki suatu perbedaan. Oleh karena itu kepribadian bangsa Indonesia sebagai suatu identitas nasional secara historis berkembang dan menemukan jati dirinya setelah Proklamasi Kemerdekaan, 17 Agustus 1945. Namun demikian identitas nasional suatu bangsa tidak hanya cukup dipahami secara statis, mengingat bangsa adalah kumpulan dari manusia-manusia yang senantiasa berintraksi dengan bangsa lain di dunia dengan segala hasil budayanya. Oleh karena itu identitas nasional suatu bangsa termasuk identitas nasional Indonesia juga harus dipahami dalam konteks yang dinamis.

Menurut Robert de Ventos, sebagaimana dikutip oleh Manuel Castells dalam bukunya *The Power of Identity*,²⁶ selain faktor etnisitas, teritorial, bahasa, agama serta budaya ada juga faktor dinamika suatu bangsa dalam proses pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, identitas nasional bangsa

²⁶ Suryo, *Pembentukan Identitas Nasional*, makalah seminar terbatas Pengembangan Wawasan tentang *Civic Education* LP3 UMY Yogyakarta, 2002.

Indonesia juga harus dipahami dalam arti dinamis, yaitu bagaimana bangsa itu melakukan akselerasi dalam pembangunan termasuk proses interaksinya secara global dengan bangsa-bangsa lain di dunia internasional.

Sebagaimana kita tahu, di dunia internasional bangsa-bangsa besar telah mengembangkan identitasnya secara dinamis membawa nama bangsa tersebut, baik dalam khazanah dunia ilmu pengetahuan maupun dunia pergaulan antara bangsa di dunia. Kebesaran bangsa Inggris tidak terlepas dari jerih payah serta kreativitas bangsa tersebut dalam melakukan akselerasi pembangunannya. Dalam sejarah dunia kita tahu bahwa banyak anak-anak bangsa Inggris menemukan ilmu pengetahuan, yang kemudian dikembangkan melalui teknologi. Atas karya besar tersebut bangsa Inggris mengalami suatu revolusi kehidupan, yaitu “Revolusi industri”. Dengan Revolusi industri tersebut bangsa Inggris menjelajahi benua lain, sehingga di berbagai benua bangsa Inggris menanamkan karya besarnya yang dikembangkan karena kreatifitas dari bangsa tersebut. Hal itu tanpa mengesampingkan aspek negatifnya yaitu bangsa Inggris melakukan penjajahan di berbagai benua di dunia. Atas kebesaran penemuan bangsa Inggris tersebut maka bangsa di seluruh dunia berniat menimba ilmu pengetahuan dan teknologi. Tidak mengherankan jika bahasa Inggris yang merupakan salah satu identitas nasional bangsa Inggris dipelajari oleh bangsa di seluruh

dunia.

Secara umum terdapat beberapa dimensi yang menjelaskan kekhasan suatu bangsa. Unsur-unsur itu secara normatif berbentuk sebagai nilai, bahasa, adat istiadat dan letak geografis. Beberapa dimensi dalam identitas nasional antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pola perilaku, sebagai gambaran pola perilaku yang terwujud dalam kehidupan sehari-hari, semisal adat istiadat, budaya dan kebiasaan. Contohnya, ramah tamah, menghormati orangtua, gotong royong dan lain-lain
2. Lambang-lambang, yakni sesuatu yang menggambarkan tujuan dan fungsi negara. Lambang-lambang ini biasanya dinyatakan dalam undang-undang, seperti bendera, dan lagu kebangsaan
3. Alat-alat perlengkapan, yaitu seperangkat alat yang digunakan untuk mencapai tujuan yang berupa bangunan, peralatan dan teknologi, misalnya bangunan candi, masjid, dan gereja, serta peralatan manusia seperti pakaian adat, teknologi bercocok tanam, teknologi kapal laut, pesawat terbang dan lainnya.
4. Tujuan yang ingin dicapai. Identitas yang bersumber dari tujuan ini bersifat dinamis dan tidak tetap, seperti budaya unggul, prestasi dalam bidang tertentu, dan tujuan bersama bangsa Indonesia yang telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945, yakni kecerdasan, dan

kesejahteraan bersama bangsa Indonesia.²⁷

B. Faktor-faktor Pendukung Kelahiran Identitas Nasional

Kelahiran identitas nasional suatu bangsa memiliki sifat, ciri khas serta keunikan sendiri-sendiri, yang sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang mendukung kelahiran identitas tersebut. Adapun faktor-faktor yang mendukung kelahiran identitas nasional bangsa Indonesia meliputi dua faktor penting. Pertama, faktor obyektif, yang meliputi faktor geografis, ekologis dan demografis. Kedua, faktor subyektif, yaitu faktor historis, sosial, politik dan kebudayaan yang dimiliki bangsa Indonesia.²⁸

Kondisi geografis-ekologis, yang membentuk Indonesia sebagai wilayah kepulauan yang beriklim tropis dan terletak di persimpangan jalan komunikasi antar wilayah dunia di Asia Tenggara, ikut mempengaruhi perkembangan kehidupan demografis, ekonomis, sosial dan kultural bangsa Indonesia serta identitasnya, melalui interaksi berbagai faktor yang ada di dalamnya. Hasil dari interaksi berbagai faktor tersebut melahirkan proses pembentukan masyarakat, bangsa dan negara bangsa, beserta identitas bangsa Indonesia yang muncul tatkala nasionalisme berkembang di Indonesia pada awal abad

²⁷ Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 98

²⁸ Suryo, *Pembentukan Identitas Nasional*, makalah seminar terbatas Pengembangan Wawasan tentang *Civic Education* LP3 UMY Yogyakarta, 2002.

XX.

Robert de Ventos, sebagaimana dikutip Manuel Castells dalam bukunya *The Power of Indety*,²⁹ mengemukakan teori tentang munculnya identitas nasional suatu bangsa sebagai hasil interaksi historis antara empat faktor penting, yaitu faktor primer, faktor pendorong, faktor penarik dan faktor reaktif.

Faktor pertama, mencakup etnisitas, teritorial, bahasa, agama, dan sejenisnya. Bagi bangsa Indonesia yang tersusun atas berbagai macam etnis, bahasa, agama wilayah serta bahasa daerah, merupakan suatu kesatuan meskipun berbeda-beda dengan kekhasan masing-masing. Unsur-unsur yang beraneka ragam yang masing-masing memiliki ciri khasnya sendiri-sendiri menyatukan diri dalam persekutuan hidup bersama yaitu bangsa Indonesia. Kesatuan tersebut tidak memnghilangkan keberanekaragaman dan hal inilah yang dikenal dengan Bhinnika Tunggal Ika.

Faktor kedua meliputi pembangunan komunikasi dan tekhnologi lahirnya angkatan bersenjata modern dan pembangunan lainnya dalam kehidupan negara. Dalam hubungan ini bagi suatu bangsa kemajuan ilmu pengetahuan dan tekhnologi serta pembangunan negara dan bangsanya juga merupakan suatu identitas nasional yang bersifat dinamis. Oleh karena itu, bagi bangsa Indonesia prose pembentukan identitas nasional dinamis

²⁹ Ibid.

ini sangat ditentukan oleh tingkat kemampuan dan prestasi bangsa Indonesia dalam membangun bangsa dan negara Indonesia. Dalam hubungan ini diperlukan persatuan dan kesatuan bangsa serta langkah yang sama dalam memajukan bangsa dan negara Indonesia.

Faktor ketiga mencakup kodifikasi bahasa dalam gramatika yang resmi, tumbuhnya birokrasi, dan pemantapan sistem pendidikan nasional. Bagi bangsa Indonesia, unsur bahasa telah merupakan bahasa persatuan dan kesatuan nasional, sehingga bahasa Indonesia merupakan bahasa resmi negara dan bangsa Indonesia. Bahasa melayu telah dipilih sebagai bahasa antara etnis yang ada di Indonesia, meskipun masing-masing etnis atau daerah di Indonesia telah memiliki bahasa daerah masing-masing. Demikian pula menyangkut birokrasi dan pendidikan nasional telah dikembangkan sedemikian rupa, meskipun sampai saat ini masih senantiasa dikembangkan.

Faktor keempat meliputi penindasan, dominasi dan pencarian identitas alternatif melalui memori kolektif rakyat. Bangsa Indonesia hampir tiga setengah abad dikuasai oleh bangsa lain sangat dominan dalam mewujudkan faktor keempat melalui memori kolektif rakyat Indonesia. Penderitaan dan kesengsaraan hidup serta semangat bersama dalam memperjuangkan kemerdekaan merupakan faktor yang sangat strategis dalam membentuk memori kolektif rakyat. Semangat

perjuangan dan pengorbanan menegakkan kebenaran dapat menjadi identitas untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara Indonesia.

Keempat faktor tersebut pada dasarnya tercakup dalam proses pembentukan identitas nasional bangsa Indonesia yang telah berkembang dari masa sebelum bangsa Indonesia mencapai kemerdekaan dari penjajah lain. Pencarian identitas nasional bangsa Indonesia pada dasarnya melekat erat dengan perjuangan bangsa Indonesia untuk membangun bangsa dan negara dengan konsep nama Indonesia. Bangsa dan negara Indonesia juga dibangun dari unsur-unsur lainnya seperti sosial, ekonomi, budaya, etnis, agama serta geografis yang saling berkaitan dan terbentuk melalui proses yang cukup panjang.

C. Unsur-unsur Pembentuk Identitas Nasional

Sedangkan menurut ICCE unsur-unsur pembentuk identitas nasional adalah sebagai berikut:

1. Sejarah. Menurut catatan sejarah, sebelum menjadi sebuah entitas negara-bangsa yang modern, bangsa Indonesia pernah mengalami kejayaan yang gemilang. Dua kerajaan nusantara, yakni Majapahit dan Sriwijaya, dikenal sebagai pusat-pusat kerajaan Nusantara yang pengaruhnya menembus batas-batas teritorial dimana dua kerajaan itu berdiri.
2. Kebudayaan. Aspek kebudayaan yang menjadi unsur pembentuk identitas nasional meliputi tiga unsur

yaitu: akal budi, peradaban dan pengetahuan. Akal budi dapat dilihat pada sikap ramah dan santun bangsa Indonesia, sedangkan peradaban, salah satunya, tercermin dari keberadaan dasar negara Pancasila sebagai kompromi nilai-nilai bersama (*shared value*) bangsa Indonesia yang majemuk.

3. Suku bangsa. Kemajemukan merupakan identitas lain bangsa Indonesia. Meski demikian, lebih dari sekedar kemajemukan yang bersifat alamiah tersebut, tradisi bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam kemajemukan merupakan hal lain yang harus terus dikembangkan dan dibudayakan
4. Agama. Keanekaragaman agama merupakan identitas lain dari kemajemukan alamiah Indonesia. Dengan kata lain, keragaman agama dan keyakinan tidak hanya dijamin oleh konstitusi negara kita, tetapi juga merupakan rahmat Tuhan Yang Maha Esa yang harus dipelihara dan disyukuri bangsa Indonesia.
5. Bahasa. Bahasa adalah salah satu atribut identitas nasional Indonesia. Sekalipun Indonesia memiliki ribuan bahasa daerah, kedudukan bahasa Indonesia (bahasa yang digunakan bangsa melayu) sebagai bahasa penghubung (*lingua franca*) berbagai kelompok etnis yang mendiami kepulauan Nusantara memberikan nilai identitas tersendiri bagi bangsa Indonesia.³⁰

³⁰ Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia*,

BAB IV

NEGARA DALAM KAJIAN EPISTIMOLOGI

A. Pengertian Negara

Secara teoritis pengertian negara senantiasa berkembang sesuai dengan kondisi masyarakat. Pada zaman Yunani kuno para ahli filsafat merumuskan Negara dengan pengertian yang beragam. Aristoteles merumuskan negara dalam bukunya *Politica* sebagai “negara polis” atau sebagai negara kota (*city state*) yang pada saat itu masih dipahami bahwa negara masih dalam suatu wilayah yang kecil. Dalam pengertian itu, negara disebut sebagai negara hukum yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut dalam permusyawaratan (*ecclesia*). Oleh karena itu, menurut Aristoteles keadilan merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya negara yang baik, demi terwujudnya cita-cita seluruh warga.

Pengertian lain tentang negara dikembangkan oleh Augustinus yang merupakan salah seorang tokoh

dan Masyarakat Madani (Jakarta: Prenada Media, 2005), 98-100.

agama Kristen katolik. Ia membagi negara dalam dua pengertian, yaitu *Civitas Dei* yang artinya negara Tuhan dan *Civitas Terrena* atau *Civitas Diaboli* yang artinya negara duniawi. *Civitas Terrena* ini ditolak oleh Augustinus, sedangkan yang dianggap baik adalah negara Tuhan atau *Civitas Dei*. Negara Tuhan bukanlah negara dari dunia ini, melainkan jiwanya yang dimiliki oleh sebagian atau beberapa orang didunia ini untuk mencapainya. Adapun yang melaksanakan negara adalah gereja yang mewakili Tuhan. Meskipun demikian bukan berarti apa yang diluar gereja itu terasing sama sekali dari *Civitas Dei*.³¹

Secara etimologis istilah negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: *state* (Inggris) *staat* (Belanda dan Jerman) atau *etat* (Perancis). Kata-kata tersebut berasal dari kata latin *status* dan *statum* yang memiliki pengertian tentang keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat yang tegak dan tetap. Pengertian *status* dan *statum* dalam bahasa Inggris diartikan dengan *standing* atau *station* (kedudukan). Istilah ini sering dihubungkan dengan kedudukan persekutuan hidup antar manusia yang bisa disebut dengan istilah *status civitas* atau *status republicae*. Dari pengertian yang terakhir ini kata status selanjutnya dikaitkan dengan negara.

Sedangkan secara terminologi, negara diartikan

³¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: CV Sinar Bakti, 1995).

sebagai organisasi tertinggi di antara suatu kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup dalam suatu kawasan dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pengertian ini mengandung nilai konstitutif, yakni unsur-unsur dari suatu negara yang pada umumnya dimiliki oleh suatu negara berdaulat/negara yang merdeka yakni adanya masyarakat (rakyat), wilayah, dan pemerintah yang berdaulat³².

Konsep negara modern menurut para tokoh antara lain adalah:

1. Roger H. Soltau mengemukakan bahwa negara adalah alat, sebuah agensi (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur dan mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (Soltau, 1961).³³
2. Harold J. Lasky menjelaskan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok, yang merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk tercapainya suatu tujuan bersama. Masyarakat merupakan suatu negara manakala cara hidup yang harus ditaati baik

³² Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 20.

³³ Roger H. Soltau, *Education for Politics* (London: Longmans, Green & Co, 1961)

oleh individu maupun oleh kelompok-kelompok ditentukan suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat(Lasky, 1947:8-9).³⁴

3. Max Weber mengemukakan pemikirannya bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah (Weber, 1958:78).
4. Mac Iver menjelaskan bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang demi maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa (Iner, 1995:22)
5. Meriam Budiharjo mengemukakan negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah.³⁵

Dalam konsep Islam, menurut kebanyakan ahli politik Islam modern, tidak ditentukan rumusan yang pasti (*qoth'i*) tentang konsep negara. Dua sumber Islam, al-Qur'an dan as-Sunnah, tidak secara tersurat mendefinisikan model negara dalam Islam. Namun demikian keduanya memuat prinsip-prinsip dasar tata

³⁴ Farold. J. Lasky, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), 8-9.

³⁵ Meriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 43.

cara hidup bermasyarakat. Ketidakadaan konsep yang pasti tentang model/bentuk negara telah melahirkan beragam pemikiran tentang konsep negara dalam tradisi pemikiran politik Islam.³⁶

Seorang pemikir modern dan moderat, seperti Yusuf al-Qardhawy, mengutip pendapat Ibnu Khaldun dan at-Taftazany bahwa bentuk dan model konsep negara dalam Islam tidak terlalu penting, akan tetapi fungsi dan tujuan dari negara dalam Islam harus tunduk pada konstitusi dan hukum dan pemerintah sipil (*daulah syar'iyah dusturiyah/madaniyah*) bukan dalam bentuk teokrasi (*daulah diniyah*). Daulah atau negara dalam sejarah perdaban Islam diturunkan, atau derivatif dari teori *imamah* dan *khilafah*.

Makna *imamah* adalah kepemimpinan dalam negara yang dapat menjadi panutan manusia dan pemimpin negara bertugas dalam menegakkan hukum dan konstitusi serta mengayomi masyarakat dengan makna yang dalam dan meyeluruh, serta dapat dikontrol dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh rakyatnya.

Adapun makna *khilafah* adalah institusi perwakilan atas nama Rasulullah untuk menjaga kelestarian agama dan mengatur kehidupan sosial politik, kenegaraan dan kemasyarakatan dan bertugas sesuai dengan misi Islam *rahmatn lil 'alamin*.³⁷

³⁶ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 43.

³⁷ Yusuf al-Qardhawy, *Fiqh Daulah Dalam Perspektif al-Qur'an dan as-Sunnah*,

B. Tujuan Negara

Sebagai sebuah organisasi kekuasaan dari sekumpulan orang-orang yang mendiaminya, negara harus memiliki tujuan yang disepakati bersama. Tujuan negara dapat bermacam-macam antara lain:

1. Bertujuan untuk memperluas kekuasaan;
2. Bertujuan menyelenggarakan ketertiban umum;
3. bertujuan untuk mencapai kesejahteraan umum;

Dalam Islam, seperti yang dikemukakan oleh Ibnu Arabi, tujuan negara adalah agar manusia menjalankan kehidupannya dengan baik, jauh dari sengketa dan menjaga intervensi pihak-pihak asing. Paradigma ini didasarkan pada konsep sosio-historis bahwa manusia diciptakan oleh Allah dengan watak dan kecenderungan berkumpul dan bermasyarakat, yang membawa konsekuensi antara individu-individu satu sama lain saling membutuhkan bantuan. Sementara menurut Ibnu Khaldun, tujuan negara adalah untuk mengusahakan kemaslahatan agama dan dunia yang bermuara pada kepentingan akhirat. Sementara dalam konsep negara hukum tujuan negara adalah menyelenggarakan ketertiban hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum.³⁸

Dalam konteks Indonesia, para pendiri negara

terj. Kathur Suhardi (Jakarta: Pustaka al Kautsar, 1998), 49.

³⁸ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 43.

republik ini telah merumuskan Tujuan Nasional berdirinya negara Republik Indonesia telah tersurat dalam Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan Tujuan Nasional tersebut terdapat dalam alinea keempat yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Unsur-Unsur Negara

Dalam rumusan Konvensi Montevideo tahun 1993 disebutkan bahwa suatu negara harus memiliki tiga unsur penting, yaitu rakyat, wilayah dan pemerintah. sejalan dengan itu Mac Iver merumuskan bahwa suatu negara

harus memenuhi tiga unsur pokok yaitu pemerintah, komunitas atau rakyat, dan wilayah tertentu. ketiga unsur itu oleh Mahfud MD.³⁹ disebut sebagai unsur konstitutif. Tiga unsur itu harus ditunjang oleh unsur lainnya seperti adanya konstitusi dan pengakuan dunia internasional yang oleh Mahfud MD disebut unsur deklaratif.

Kemudian dari pada itu, berikut merupakan unsur-unsur negara yang eksistensinya pasti ada dalam suatu negara, yaitu:

1. Rakyat

Rakyat dalam pengertian keberadaan negara adalah sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa kebersamaan, solidaritas sosial dan bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu, atau komunitas yang mendiami suatu kawasan hukum tertentu dalam suatu teritorial politik tertentu.

2. Wilayah

Wilayah adalah unsur negara yang harus dipenuhi karena tidak mungkin ada negara tanpa ada batas-batas teritorial yang jelas. Secara umum wilayah dalam suatu negara biasanya mencakup daratan, perairan (samudera, laut dan sungai) dan udara. Dalam konsep negara modern masing-masing batas wilayah tersebut diatur

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gramedia, 1999), 71.

dalam perjanjian dan perundang-undangan internasional.

3. Pemerintah

Pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas memimpin organisasi negara untuk mencapai tujuan bersama. Untuk mewujudkan cita-cita bersama tersebut dijumpai bentuk-bentuk negara dan pemerintahan. Pada umumnya nama sebuah negara identik dengan model pemerintahan yang dijalankannya, misalnya negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer atau presidensial.

4. Pengakuan negara lain

Unsur pengakuan oleh negara lain hanya bersifat unsur tambahan, yang bersifat menerangkan tentang adanya kelahiran/berdirinya suatu negara yang baru merdeka. Jadi, hanya bersifat deklaratif bukan konstitutif sehingga unsur itu tidak bersifat mutlak.

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara.⁴⁰ Dalam konteks Indonesia, dengan terpilihnya presiden dan wakil presiden atas dasar UUD 1945 itu maka secara formal sempurna adalah Negara Republik Indonesia, sejak 18 Agustus 1945 semua persyaratan yang lazim

⁴⁰ Aditya Kurnia Wardana, "Abuse of Authority Article 3 of Law No. 31 of 1999 concerning Eradication of Corruption in Criminal Law Review." *Law Research Review Quarterly* 5.1 (2019): 107-112.

diperlukan oleh setiap organisasi negara telah ada, yaitu adanya rakyat negara, adanya wilayah negara, adanya kedaulatan, adanya pemerintahan, dan tujuan negara. Penjelasan dari semua itu adalah sebagai berikut:

1. Rakyat negara Indonesia, yaitu Bangsa Indonesia.
2. Wilayah Negara Indonesia, yaitu tanah air Indonesia yang dahulu disebut sebagai bekas wilayah Hindia Belanda.
3. Pemerintahan Negara Indonesia telah ada semenjak terpilihnya Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta atas dasar UUD 1945 sebagai pucuk pimpinan pemerintahan dalam negara RI.
4. Tujuan nasional negara adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
5. Bentuk Negara Indonesia menurut Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 ialah Negara Kesatuan (NKRI).⁴¹

D. Teori Tentang Terbentuknya Negara

Dari pemahaman di atas, baik dari pengertian negara, tujuan negara dan unsur-unsur negara yang ada di dalamnya. Dalam konteks ini kiranya terdapat tiga teori umum terbentuknya suatu negara atau pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

⁴¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), 184.

1. Teori Kontrak Sosial

Teori kontrak atau teori perjanjian masyarakat beranggapan bahwa negara dibentuk berdasarkan perjanjian-perjanjian masyarakat dalam tradisi sosial masyarakat Barat. Teori ini meletakkan negara untuk tidak berpotensi menjadi negara tiranik, karena keberlangsungannya bersandar pada kontrak-kontrak sosial antara warga negara dengan lembaga negara. Penganut mazhab pemikiran ini antara lain Thomas Hobbes, John Locke dan J.J. Rousseau.

a. Thomas Hobbes (1588-1679)

Menurut Hobbes kehidupan manusia terpisah dalam dua zaman, yakni keadaan sebelum ada negara atau keadaan sebelum ada negara atau keadaan alamiah (*status naturalis, state of nature*) dan keadaan setelah ada negara. Bagi Hobbes keadaan alamiah sama sekali bukan keadaan aman dan sejahtera, tetapi sebaliknya keadaan alamiah itu merupakan keadaan sosial yang kacau, tanpa hukum, tanpa pemerintah dan tanpa ikatan-ikatan sosial antar individu di dalamnya. Karena itu, menurut Hobbes dibutuhkan kontrak atau perjanjian bersama individu-individu yang tadinya hidup dalam keadaan alamiah berjanji akan menyerahkan semua hak kodrati yang dimilikinya kepada seseorang atau sebuah badan yang disebut negara.

Namun demikian, bagi Hobbes hanya terdapat satu macam perjanjian, yakni *pactum subjectionis* atau suatu perjanjian untuk menyerahkan semua hak-hak kodrati sekaligus pemberian kekuasaan secara penuh agar tidak ditandingi oleh kekuasaan apapun (*Non est potestas Super Terram quae Comparaturei*).

b. John Locke (1632-1704)

Berbeda dengan Hobbes yang melihat keadaan alamiah sebagai suatu yang kacau, Locke melihatnya sebagai suatu keadaan yang damai penuh komitmen baik, saling menolong antara individu-individu dalam sebuah kelompok masyarakat. Sekalipun keadaan alamiah dalam pandangan Locke merupakan sesuatu yang ideal, ia berpendapat bahwa keadaan ideal tersebut memiliki potensi terjadinya kekacauan lantaran tidak adanya organisasi dan pimpinan yang dapat mengatur kehidupan mereka. Di sini unsur penting demi menghindari konflik antara warga negara. Namun demikian pimpinan negara harus dibatasi melalui suatu kontrak sosial.

Locke menambahkan kontrak *pactum subjectionis* seperti yang dirumuskan Hobbes di atas, dengan apa yang disebut kontrak *pactum unionis*, atau perjanjian warga negara untuk bergabung dengan suatu komunitas demi memperoleh suatu kenyamanan, keamanan, kedamaian dalam hidup bersama.

c. Jean Jacques Rousseau (1712-1778)

Jika Hobbes hanya mengenal *pactum sunjectionis* dan Locke menggabungkan perjanjian antara warga negara dengan institusi negara, sedangkan Jean Jacques Rousseau hanya mengenal satu perjanjian saja, yaitu hanya *pactum unionis*. Perjanjian ini menurut Rousseau merupakan bentuk perjanjian masyarakat yang sebenarnya Rousseau tidak mengenal *pactum sunjectionis* dalam pembentukan suatu negara (pemerintahan) yang ditaati.

Perjanjian warga negara untuk mengikatkan diri dengan suatu pemerintah dilakukan melalui organisasi politik. Menurutnya pemerintah tidak mempunyai dasar kontraktual, melainkan hanya organisasi politiklah yang dibentuk melalui kontrak.

2. Teori Ketuhanan/Teokrasi

Teori ketuhanan juga dikenal dengan istilah doktrin teokratis. teori ini ditemukan baik di dunia Timur maupun di belahan dunia Barat. Doktrin ketuhanan ini memperoleh bentuknya yang sempurna dalam tulisan pada sarjana Eropa pada abad pertengahan yang menggunakan teori itu untuk membenarkan kekuasaan mutlak raja. Teori Teokrasi inilah yang mendasari lahirnya negara perpaham bahwa kekuasaan Tuhan/ Allah diwakilkan kepada seseorang atau raja/ratu yang bersifat absolut tidak

terbatas dan mencakup kekuasaan duniawi dan ukhrawi. sebagai contoh Negara Tahta Suci Vatikan yang berada di Roma, dan Negara Revolusi Republik Iran yang dipimpin oleh para ayatullah/Mullah.

4. Teori Kekuatan

Secara sederhana teori ini dapat diartikan bahwa negara terbentuk karena adanya dominasi negara kuat, melalui penjajahan. Menurut teori ini kekuatan menjadi pembenaran (*raison d'etre*) dari terbentuknya sebuah negara. Melalui proses penaklukan dan pendudukan oleh suatu kelompok (etnis) atas kelompok tertentu dimulailah proses pembentukan suatu negara. Dengan kata lain terbentuknya suatu negara karena pertarungan kekuatan dimana sang pemenang memiliki kekuatan untuk membentuk sebuah negara.

BAB V

HAKEKAT WARGA NEGARA DAN KEWARGANEGARAAN

A. Warga Negara dan Kewarganegaraan

Salah satu unsur penting yang ada dalam suatu negara, yakni adanya penduduk (*ingezetenen*) atau rakyat. Penduduk atau penghuni suatu negara merupakan semua orang yang pada suatu waktu mendiami wilayah sebuah negara⁴². Mereka secara sosiologis lazim dinamakan 'rakyat' dari negara tersebut, yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan, solidaritas sosial dan bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.

Masyarakat suatu negara harus memahami struktur-struktur lembaga negara yang mengatur mereka, harus kritis terhadap proses peralihan dan pelaksanaan kekuasaan yang didelegasikan kepada perwakilan.⁴³ Oleh karena itu, perlu kiranya memahami secara baik

⁴² Samidjo, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Armico, 1986), 35.

⁴³ Toba Sastrawan Manik and Suharno Suharno, "Tinjauan Reflektif Media Massa dalam Pendidikan Politik di Indonesia." *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 7.1 (2019): 51-59.

dan benar terhadap pengertian maupun hal-hal yang berkaitan dengan konteks kewarganegaraan yang dimaksud.

2. Pengertian dan Konsep Warganegera

Menurut Soepomo, penduduk ialah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara. Sah artinya tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai masuk suatu negara dan mengadakan tempat tinggal tetap dalam negara yang bersangkutan⁴⁴.

Rakyat/penduduk yang mendiami suatu negara ditinjau dari segi hukum, terdarsi dari:

- a. Warga Negara (*Staatsburgers*), yaitu setiap orang yang memiliki ikatan hukum dengan pemerintah negara tersebut;
- b. Orang asing, yaitu warga negara asing yang bertempat tinggal pada negara tersebut atau semua orang-orang yang bukan warga negara asli.

Kewarganegaraan berasal dari kata warga dan negara, warga berarti anggota. Misalnya anggota keluarga, anggota perkumpulan dan negara (warga negara). Warga negara mengandung arti hal yang berhubungan dengan negara.⁴⁵

⁴⁴ Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Liberty, 1996), 49.

⁴⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta:

Apabila kita membicarakan tentang warga negara, maka asosiasi kita langsung tertuju kepada negara. Memang demikianlah halnya, karena kata warga sama artinya dengan anggota. Dengan demikian warga negara berarti anggota dari negara, yaitu anggota dari suatu organisasi kekuasaan yang dinamai negara.

Warga negara merupakan salah satu tiang/ unsur dari adanya negara, disamping kedua tiang/ unsur lainnya, yaitu wilayah dan pemerintah negara. Karena warga negara merupakan tiang atau sokoguru negara, maka kedudukan dari warga negara itu sangatlah penting dalam suatu negara. Jadi, istilah Kewarganegaraan menyatakan hubungan atau ikatan hukum antara seorang individu dengan suatu negara hukum atau keanggotaan dari suatu negara.

Warga negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu⁴⁶:

- a. Warga negara asli (pribumi) yaitu penduduk asli negara tersebut. Misalnya suku Jawa, suku Madura, suku Dayak dan sebagainya, mereka merupakan warga negara Indonesia asli;
- b. Antara seorang individu dengan Warga negara keturunan asing (non-pribumi) yaitu warga negara asing yang telah

Prestasi Pustaka, 2006), 228.

⁴⁶ C.S.T. Kansil, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005), 168.

menjadi WNI. Misalnya, WNI keturunan Tionghoa, keturunan Arab-Timur Tengah, dan sebagainya.

Seperti disinggung di bab sebelumnya, negara dapat berdiri dan terbentuk bila memenuhi syarat yang telah disepakati secara internasional dan menjadi *common sense* warga dunia bahwa negara nasional harus memenuhi dua syarat . Pertama, syarat konstitusional yang terdiri atas:

- a. Adanya warga negara atau penduduk yang mendiami suatu wilayah/ teritorial tertentu;
- b. Adanya batas-batas wilayah/teritorial tertentu yang dimiliki suatu (calon) negara;
- c. Adanya suatu badan atau pemerintahan yang berdaulat dan bersifat nasional.

Kedua, syarat yang bersifat tambahan atau pelengkap yaitu syarat kondisional, yakni adanya pengakuan negara lain dari mitra internasional.⁴⁷ Sebagai contoh adanya negara yang berdaulat dan bersifat nasional, tetapi kedaulatannya belum diakui di dunia. Hal ini artinya, negara itu secara konstitusionalnya dapat diakui sebagai negara yang utuh dan memiliki kekuasaan politik nasional, akan tetapi belum diakui dalam pergaulan diplomatik internasional dan belum menjadi anggota Pereserikatan

⁴⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1998), 291.

Bangsa-Bangsa (PBB atau United Nation). Misalnya, Negara Taiwan, Negara Kosovo, Chechnya, Ingushetia, dan Osetia Selatan di daerah Balkan bekas pecahan wilayah Uni Sovyet dan Negara Sudan Selatan yang baru memerdekakan diri dari negara induk Negara Republik Sudan yang beribukota Khartoum, pada tahun 2011. Negara bungsi ini merdeka dengan cara referendum nasional.

Rakyat merupakan komunitas sosial yang diikat dan disatukan oleh nilai-nilai agama, budaya, dan rasa solidaritas sosial atau sekelompok orang yang disatukan oleh kesekiakawanan sosial budaya yang disepakati bersama. Mereka menetap dan bertempat tinggal (berdomisili) dalam wilayah hukum tertentu dalam yurisdiksi formal politik suatu negara. Dalam kaitan hukum suatu negara, maka komunitas inilah yang disebut sebagai warga negara. Warga negara yang resmi dan diakui oleh suatu negara akan memiliki kewajiban-kewajiban hukum kepada negara dan mereka sekaligus memiliki hak-hak yang diakui dan mendapat perlindungan kepastian hukum oleh negara yang yang berdaulat dan merdeka.

Dalam konteks hukum internasional, maka dalam setiap wilayah dan yurisdiksi negara merdeka dapat dipastikan bahwa negara tersebut akan mempunyai penghuni yang bertempat tinggal atau menetap dan berdomisili di wilayah itu yang disebut sebagai warga

negara. Misalnya contoh Warga Negara Indonesia (WNI) sebagai penduduk asal yang biasanya dikenal dengan sebutan penduduk pribumi dan yang kedua bukan berasal dari negara asing (WNA).

Mereka yang tergolong WNA merupakan pendatang dari luar negara dan menetap dalam wilayah negara tidak secara permanen, karena warga negara asing tersebut tidak mempunyai ikatan darah kelahiran dengan penduduk negara kita. Kalau demikian maka penduduk suatu negara dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, penduduk yang bersifat asal negara itu sendiri yang dikenal dengan sebutan warga negara asli/asal. Kedua, penduduk yang berasal dari negara luar (luar negeri) dan tidak memiliki hubungan langsung dengan negara yang ditinggali. Mereka adalah yang dikenal sebagai warga negara asing.

Hal ini dapat diberikan contoh, misalnya petugas dari negara asing yang menjalin hubungan diplomatik dengan negara kita, baik itu sebagai duta besar dan konsulat, turis asing, misi dagang dari luar negeri dan petugas dari utusan badan-badan internasional yang menetap dan bertugas di Indonesia. Misalnya, petugas dan perwakilan PBB di Indonesia, petugas WHO, FAO, UNESCO, petugas kesekretariatan bersama ASEAN yang berkedudukan di Jakarta dan sebagainya.

Warga negara merupakan unsur yang tidak terpisah dengan berdirinya suatu negara merdeka dan berdaulat dapat menentukan syarat-syarat untuk seseorang menjadi warganegara. Ketentuan dan persyaratan untuk menjadi warga negara dan asas-asas kewarganegaraan yang digunakan secara hukum internasional dapat dipilah menjadi dua kategori. Dalam menentukan asas Kewarganegaraan dikenal asas Kewarganegaraan berdasarkan kelahiran dan asas berdasarkan perkawinan. Dalam aspek kelahiran terdapat asas *ius soli* (berdasarkan Negara dan tempat kelahiran) dan *ius sanguinis* (berdasarkan asal usul dan geneologi keturunan).⁴⁸

Warga Negara harus tunduk dan wajib menaati setiap hukum dan perundangan dalam Negara yang ditempati. Mereka akan tetap menjadi warganegara selama mereka mengakui konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang sah dan menjadi sumber negara itu, mengakui keabsahan suatu pemerintahan yang ada dan mereka memutuskan kewarganegaraannya untuk pindah kewarganegaraan asing.

Artinya mereka tetap berkedudukan di Indonesia dan mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan mengakui Pancasila sebagai Dasar Negara dan UUD 1945 sebagai sumber hukum Negara dan UUD 1945 sebagai sumber hukum Negara RI. Sebaliknya,

⁴⁸ Rusminah, "Kewarganegaraan" dalam Padmo Wahjono, Masalah Kewarganegaraan Indonesia Dewasa Ini (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 313.

seorang asing hanya mempunyai hubungan hukum, selama mereka bertempat tinggal di wilayah negara tersebut dan mendapat perlindungan hukum selama berdomisili sementara di negara tersebut.⁴⁹

Ketentuan yang mengatur secara mendasar dan menjadi rujukan konstitusional yang mengatur warga negara dan penduduk telah tercantum dalam Bab X UUD 1945 dalam pasal 26. Teks UUD 1945 berbunyi:⁵⁰

- a. Ayat (1). Yang menjadi warga negara adalah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga Negara.
- b. Pasal 26 ayat (2). Penduduk ialah warga Negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- c. Pasal 26 ayat (3). Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Pengaturan dan syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan perundang-undangan. Undang-undang yang mengatur tentang hal ini adalah:

- a. UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara

⁴⁹ Ibid., 292.

⁵⁰ Teks UUD 1945 merupakan hasil amandemen ke-II UUD 1945 oleh MPR RI pada sidang Umum MPR tahun 2000.

dan Penduduk Indonesia dengan beberapa kali perubahan melalui amandemen dengan UU no. 6 dan No. 8 Tahun 1947. Dalam Pasal 1 huruf a, dinyatakan bahwa warga Negara Indonesia ialah orang yang asli daerah Negara Indonesia. Pernyataan “*dalamdaerah Negara Indonesia*” menunjukkan bahwa kewarganegaraan Indonesia menganut *asas ius soli*. Hal ini diperkuat dengan pernyataan huruf b, bahwa orang peranakan yang lahir dan bertempat tinggal di Indonesia paling sedikit untuk lima tahun terakhir dan berturut-turut serta berumur 21 tahun adalah warga Negara Indonesia.

b. UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Berlainan dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1946 dan persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara yang menganut *asas ius soli* dalam menentukan Kewarganegaraan, maka Undang-Undang no. 62 Tahun 1958 ini menitikberatkan pada *asas ius sanguinis*, walaupun dalam hal-hal tertentu masih memakai *asas ius soli*. Dasar pertimbangan bahwa *asas ius sanguinis* yang dipakai dapat dibaca dari penjelasan umum undang-undang tersebut yang menyebutkan bahwa keturunan dipakai sebagai suatu dasar adalah lazim. Sudah sewajarnya suatu

negara menganggap seorang anak sebagai warga negaranya di mana pun dia dilahirkan, apabila orang tua anak itu warga negara dari negara itu. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 1 huruf b, c, d, dan e, kesemuanya menentukan, bahwa seseorang anak adalah warga Negara Indonesia karena kedua orang tuanya atau salah satu dari orang tuanya berkewarganegaraan Indonesia.

Di depan telah dijelaskan bahwa untuk mencegah timbulnya bi-patride maka dalam undang-undang tentang kewarganegaraan harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan timbulnya bi-patride. Kalau diperhatikan Undang-Undang no. 62 Tahun 1958, maka jelas bahwa undang-undang ini juga berusaha untuk mencegah timbulnya bi-patride, umpamanya bagi orang asing yang ingin menjadi warga negara dengan jalan naturalisasi, disyaratkan bahwa dengan memperoleh kewarganegaraan Indonesia, orang tersebut tidak akan menjadi bi-patride, artinya dia benar-benar harus melepaskan kewarganegaraan asalnya.⁵¹

3. Konseptual Kewarganegaraan

Kewarganegaraan berasal dari bahasa Inggris "*citizenship*"⁵² yakni merupakan keahlian yang

⁵¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Huku Tata Negara Indoensia, 302-303

⁵² John M. Echol dan Hassan Shadily, An Englis-Indonesia Dictionary (Jakarta: PT. GRamedia, 1996), 114.

melekat pada sebuah komunitas politik yang membawa hak-hak penyertaan politik. Seorang individu yang mempunyai keahlian (hak politik) ini akan disebut sebagai warga negara. Dalam konteks ini, kewarganegaraan sepadan dengan kerakyatan atau kebangsaan yang dalam bahasa Inggris dinamakan dengan istilah *nationality*⁵³. Bagaimanapun, kedua istilah ini harus dibedakan. Seorang warga negara mempunyai hak-hak untuk aktif menyuarakan hak politik di negaranya. Seperti hak memilih ataupun menjadi calon pilihan rakyat atau hak untuk dipilih, sedangkan setiap rakyat tidak seluruhnya mempunyai hak-hak tersebut, walaupun biasanya mereka mempunyainya.

Kewarganegaraan merupakan anggota dalam sebuah komunitas politik dalam negara dan dengan hal itu membawa hak untuk berpartisipasi dalam bidang politik. Seseorang dengan keanggotaan tersebut menjadi warga negara. Istilah ini secara umum mirip dengan kebangsaan, walaupun dimungkinkan untuk memiliki kebangsaan tanpa menjadi seorang warga negara. Misalnya, duta suatu negara yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan PBB atau utusan dunia internasional secara hukum merupakan subyek dari suatu negara dan berhak atas perlindungan hukum tanpa memiliki hak

⁵³ Ibid., 391.

berpartisipasi dalam politik.

Kewarganegaraan berasal dari hubungan normatif antara undang-undang dengan warga sebuah negara. Sebaliknya, kerakyatan biasanya berasal dari tempat kelahiran (*ius soli*) atau berasal dari darah keturunan (*ius sanguinis*). Disamping itu, kewarganegaraan dapat diperoleh melalui naturalisasi.

Beberapa pengertian tentang kewarganegaraan, antar lain sebagai berikut:

- a. Kewarganegaraan dalam arti yuridis dan sosiologis

Kewarganegaraan dalam arti yuridis adalah ikatan hukum (*derechtsband*) antara Negara dengan orang-orang pribadi (*natuurlijke personen*) karena ikatan itu menimbulkan akibat, bahwa orang-orang tersebut masuk dalam lingkungan kuasa peribadi dari negara yang bersangkutan (*burgers van die staatzijn*)⁵⁴.

Sedangkan kewarganegaraan dalam arti sosiologis adalah kewarganegaraan yang tidak berlandaskan ikatan yuridis/hukum, tetapi sosial politik yang disebut *natie* (nasionalitas).⁵⁵

Perihal penting dalam pengertian kewargane-

⁵⁴ B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 43.

⁵⁵ Ibid.

garaan yuridis (*juridische nationaliteit*), adalah adanya ikatan tersebut dapat dilihat antara lain dalam bentuk pernyataan tegas seorang individu untuk menjadi anggota atau warga Negara suatu Negara tertentu. Bentuk konkritnya ialah pernyataan tersebut dalam bentuk surat-surat resmi, baik berupa keterangan maupun keputusan yang digunakan sebagai bukti adanya keanggotaan dari negara tersebut. Misalnya, adanya paspor, surat laksana paspor dari negara itu.

Kewarganegaraan sosiologis adalah kewarganegaraan yang terikat dengan suatu negara karena adanya persamaan suku bangsa, kesatuan ikatan karena satu keturunan, kebersamaan sejarah, daerah/tanah/wilayah dan penguasa (pemerintahan) atau dengan kata lain, penghayatan kultural yang tumbuh dan berkembang dalam suatu persekutuan daerah atau negara tempat ia tinggal.⁵⁶

b. Kewarganegaraan dalam artiformal dan material (*formeel en materiel nationaliteits begrip*).

Di samping yuridis dan sosiologis di atas, pengertian kewarganegaraan dapat pula dibedakan antara kewarganegaraan yang formal dengan kewarganegaraan yang bersifat

⁵⁶ Ibid.

material (*deinhoud* atau materinya). Hal yang dimaksud dengan Kewarganegaraan dalam arti formal adalah tempat kewarganegaraan itu dalam sistematika hukum, sedangkan kewarganegaraan dalam arti material (isinya) ialah akibat hukum dari status kewarganegaraan itu.⁵⁷

Mengenai tempat kewarganegaraan dalam sistematika hukum, menyangkut salah satu sendi negara, yaitu rakyat negara, maka status kewarganegaraan itu terletak di bidang hukum publik, sebab kaidah-kaidah mengenai adanya negara bersifat hukum publik (*publiekrechtelijk*).

Maksud dari kewarganegaraan dalam arti material (isinya) adalah akibat hukum dari status kewarganegaraan itu sendiri. Apabila hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang konkrit terhadap seseorang yang timbul dari status kewarganegaraan seseorang tersebut. Misalnya, adanya ikatan hukum yang timbul akibat perkawinan antara bangsa/negara, dan status anak seorang warga Negara Indonesia dengan orang asing.

Sedangkan fungsi kewarganegaraan adalah pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara. Salah satu akibat dari ikatan seseorang dengan

⁵⁷ Ibid., 44.

negara, ialah orang tersebut tidak jatuh dalam kekuasaan negara asing dan pihak lain; sebab negaranya mempunyai kekuasaan untuk memperlakukan kaidah-kaidah/konvensi internasional untuk melindungi setiap orang dan warga negaranya.⁵⁸

4. Asas Kewarganegaraan

Asas kewarganegaraan yang mula-mula dipergunakan sebagai dasar dalam menentukan status seseorang apakah termasuk atau tidaknya seseorang tersebut dalam golongan warga negara suatu negara ialah:

- a. Asas keturunan, yakni asal-usul darah, geneologis dari bapak/ayahnya atau disebut sebagai *ius sanguinis*, dan;
- b. Asas tempat kelahiran, yakni dimana asal seseorang tersebut bertempat tinggal dan berdomisili di Negara awal, yang disebut sebagai *ius soli*.

Penentuan kewarganegaraan yang dipakai suatu negara dalam menentukan status seseorang sebagai warga negara berdasarkan kelahiran dikenal dengan dua asas kewarganegaraan, yaitu asas *ius soli* dan asas *ius sanguinis*. Kedua istilah tersebut berasal dari bahasa Latin. *Ius* yang bermakna hukum, dalil,

⁵⁸ Ibid., 45

atau pedoman. Sedang *solis* berasal dari kata *solum* yang bermakna negeri, tanah air, atau daerah. Kata *sanguinis* berasal dari kata *sanguis* yang bermakna darah (atau keturunan). Dengan demikian *ius solis* mempunyai makna bahwa persyaratan dan ketentuan yang dipakai suatu negara dalam menentukan status keanggotaan dan kewarganegaraan berdasarkan tempat dan daerah asal kelahiran, dan asas *ius sanguinis* ini dipakai oleh negara dalam menentukan status kewarganegaraan berdasarkan darah dan asal usul geneologi, atau keturunan.⁵⁹

Perkawinan menjadi sebuah institusi yang tidak hanya terkait dengan dimensi lahiriyah, namun juga terkait dengan berbagai dimensi lain, salah satunya ibadah kepada Allah Swt.⁶⁰ Asas *ius sanguinis* menetapkan kewarganegaraan seorang menurut pertalian darah atau keturunan dari orang yang bersangkutan. Jadi yang menentukan kewarganegaraan seseorang ialah kewarganegaraan orang tuanya, dengan tidak mengindahkan dimana ia sendiri dan orang tuanya berada dan melahirkan.

Contoh, seorang yang dilahirkan di negara A, orang tuanya adalah warga negara B, maka ia adalah warga negara B.

⁵⁹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 75.

⁶⁰ Aini Maryam Siti Qurrotul, "Perkawinan Antar Agama Di Indonesia Perspektif Kajian Sosial Legal." *Jurnal Pikir: Jurnal Studi Pendidikan dan Hukum Islam* 4.1 (2018): 80-96.

Asas *Ius Soli* menetapkan kewarganegaraan seseorang menurut daerah atau negara tempat ia dilahirkan.

Contoh, seseorang yang lahir di negara A, adalah warga negara A, walaupun orang tuanya adalah warga negara B.

Dalam menentukan kewarganegaraan itu dipergunakan dua stelsel atau tata aturan yang mengikat kewarganegaraan, di samping asas yang tersebut di atas. Stelsel yang disebut itu adalah:

- a. Stelsel aktif, orang harus melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu secara aktif untuk menjadi warga negara
- b. Stelsel pasif, orang dengan sendirinya dianggap menjadi warga negara tanpa melakukan sesuatu tindakan hukum tertentu.

Berhubungan dengan kedua stelsel itu harus dibedakan dan mengakibatkan konsekuensi hukum berupa:

- a. Hak opsi, yaitu hak untuk memilih suatu kewarganegaraan dan berpindah kewarganegaraan tertentu. Hal ini berlaku dalam stelsel aktif.
- b. Hak repudiasi, yaitu hak untuk menolak suatu negara lain. Seseorang tetap memilih negara kelahirannya. Hal ini berlaku dalam

stelsel pasif.

Dalam penyelesaian masalah kewarganegaraan menurut salah satu keputusan Konferensi Meja Bundar (KMB) dipergunakan baik stelsel aktif dengan Hak Opsi, yang dikenakan kepada penduduk Indonesia keturunan Eropa. Penerapan stelsel pasif dengan Hak Repudasi, yang dikenakan kepada penduduk Indonesia keturunan Timur Asing, seperti keturunan Cina, Korea, Jepang, dan Arab.⁶¹

Selain asas tersebut di atas, beberapa asas khusus juga menjadi dasar penyusunan Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia ini, yaitu:⁶²

- a. Asas kepentingan nasional, adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai Negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuan sendiri;
- b. Asas perlindungan maksimum, adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh terhadap kepada setiap warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun, baik dalam maupun luar negeri.

⁶¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata HUKUM Indonesia*, 98.

⁶² Penjelasan umum UU No. 12 Tahun tentang kewarganegaraan RI, 22-26

- c. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan, adalah asas yang menentukan bahwa setiap warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan
- d. Asas kebenaran substantif, adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
- e. Asas non-diskriminatif, adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender.
- f. Asas keterbukaan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, adalah yang dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.
- g. Asas keterbukaan, adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.

- h. Asas publisitas, adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam berita negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.

B. Problematika Status Kewarganegaraan

1. Dwi Kewarganegaraan

Dalam menentukan kewarganegaraan beberapa negara memakai asas *ius soli*, sedang negara lain menggunakan *ius sanguinis*. Hal demikian itu menimbulkan dua kemungkinan yaitu:

- b. *A-patride*, yaitu seorang penduduk sama sekali tidak mempunyai kewarganegaraan. Dalam istilah lainnya seseorang yang tidak mempunyai status kewarganegaraan dikenal dengan sebutan *stateless*.
- c. *Bi-patride*, yaitu adanya seorang penduduk yang mempunyai dua macam kewarganegaraan sekaligus (kewarganegaraan rangkap atau dwi kewarganegaraan).

Seorang keturunan bangsa A, yang negaranya memakai dasar kewarganegaraan *ius soli* lahir di negara B, dimana berlaku *ius sanguinis*. Orang itu bukanlah warga negara A karena tidak lahir di negara A, tapi juga bukan warga negara B karena bukan

keturunan bangsa B. Dengan demikian maka orang sama sekali tidak mempunyai kewarganegaraan. Ia adalah *a-patride*.

Seorang keturunan bangsa B, yang negaranya menganut asas *ius sanguinis* lahir di negara A, dimana berlaku asas *ius soli*. Oleh karena orang itu adalah keturunan bangsa B, maka dianggap sebagai warga negara B, akan tetapi oleh negara A ia juga dianggap sebagai warga negaranya, karena dilahirkan di Negara A. Orang ini mempunyai dwi kewarganegaraan. Ia adalah *bi-patride*.

Adanya ketentuan-ketentuan tegas mengenai kewarganegaraan sangat penting bagi tiap-tiap negara, karena dapat mencegah penduduk yang *a-patride* dan yang *bi-patride*. Ketentuan itu penting pula untuk membedakan hak dan kewajiban bagi warga negara dan bukan warga negara.

Kewarganegaraan seseorang sudah tidak didasarkan kepada kesukuan, ras, dan bahkan agama. Seseorang akan menjadi warga Negara jika dinyatakan sah secara hukum suatu Negara sebagai warga Negara. Kewarganegaraan juga dapat diperoleh dengan cara permohonan kepada Negara yang bersangkutan, tanpa memandang suku, ras, atau agamanya. Proses tersebut dalam Negara modern populer dengan istilah naturalisasi.⁶³ Ketentuan yang

⁶³ Aminudin, "People And Citizens (An Overview of Concepts and

mengatur kewarganegaraan di Indonesia tercantum dalam perundangan kewarganegaraan, yaitu UU.No. 62 Tahun 1958 yang pada pokoknya memakai asas *ius sanguinis*.

Sebelum adanya UU Kewarganegaraan di Indonesia menganut asas *ius soli*. Sebagaimana akibat peraturan kewarganegaraan yang lama itu timbullah masalah dwi kewarganegaraan di kalangan orang Cina di Indonesia. Negara Republik Rakyat Cina mempunyai asas *ius sanguinis* dan menganggap semua orang keturunan Cina dimanapun juga mereka berada atau dilahirkan sebagai warga Cina.

Menurut Peraturan Kewarganegaraan yang dulu berlaku orang-orang Cina di Indonesia karena kelahirannya di Indonesia, adalah warga Negara Indonesia. Maka orang-orang Cina mempunyai dwi kewarganegaraan (*bi-patride*). Untuk menyelesaikan masalah ini Pemerintah Indonesia dan RRC mengadakan suatu persetujuan atau perjanjian bilateral untuk mengatur hak opsi bagi warga Cina di Indonesia.

2. Multi Kewarganegaraan

Terdapat beberapa persoalan yang berkenaan dengan seseorang yang dinyatakan sebagai warga negara dan bukan warga negara dalam sebuah negara berdaulat. Jika diamati dan dianalisis, diantara

Relationships between the two)." *Jurnal Setia Pancasila* 2.1 (2021): 27-34.

penduduk sebuah negara, ada di antara mereka yang bukan warga negara; artinya mereka sebagai orang asing di negara tersebut. Dalam hal ini, dikenal dengan sebutan: *a-ptride*, *bi-patride* dan *multi-patride*.⁶⁴

A-patride merupakan istilah untuk orang-orang yang tidak mempunyai status kewarganegaraan (*stateless*). Sedangkan *bi-patride* merupakan istilah yang digunakan untuk orang-orang yang memiliki kewarganegaraan rangkap atau istilah lain dikenal dengan dwi kewarganegaraan. Misalnya, orang-orang lintas batas negara yang tinggal diperbatasan dua negara, pengungsi dari negara tetangga, pelarian politik, dan orang yang mencari suaka politik di negara lain. Hal ini dapat menjadi faktor penyebab terjadinya *multi-patride*. Sementara yang dimaksud dengan *multi-patride* adalah istilah yang digunakan untuk menyebutkan status kewarganegaraan seseorang yang memiliki lebih dari 2 (dua) status kewarganegaraan dalam waktu yang sama.⁶⁵

Orang-orang yang tidak memiliki status kewarganegaraan, merupakan sesuatu yang akan mempersulit orang tersebut dalam konteks menjadi penduduk pada suatu negara. Mereka akan dianggap sebagai orang asing, yang tentunya akan berlaku ketentuan peraturan atau perundang-undangan

⁶⁴ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, 78.

⁶⁵ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM*, 78.

bagi orang asing, segala sesuatu kegiatannya akan dibatasi, dan setiap tahunnya diharuskan membayar sejumlah uang pendaftaran sebagai pajak bagi orang asing.

Seseorang yang ingin memperoleh status kewarganegaraan dengan menggunakan asas naturalisasi adalah suatu contoh dalam mendapatkan kewarganegaraan sebagaimana persyaratan yang berlaku di Indonesia sebagai negara yang paling multi etnik, karena penduduk Indonesia menerima kebhinnekaan sejak prakemerdekaan sampai dimasa pembangunan saat ini, karena banyak warga negaranya memiliki ikatan dengan warga bekas negara yang telah menganeksasi Indonesia di zaman kolonialisme/ penjajahan dari bangsa Eropa, seperti Inggris, Belanda, dan Portugis untuk wilayah Indonesia Timor dan negara Asia seperti Jepang kemudian dinaturalisasikan.

Menurut peraturan yang terbaru, dalam mengatasi persoalan kewarganegaraan yang semakin kompleks dan global, maka perundangan yang lama telah digantikan dengan perundangan yang lebih maju, yakni Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2006 Tentang kewarganegaraan Republik Indonesia, bahwa status kewarganegaraan Indonesia menggunakan kombinasi antara *ius soli* dan *ius sanguinis*, 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 ini berlaku sudah menjadi wargane 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 di luar perkawinan yang sah dari seorang ayah warga Negara asing dan ibu warga negara Indonesia.
- e. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu warga negara Indonesia; tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sudah 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 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 tahun dan / atau belum kawin.
 - i. Anak yang lahir di wilayah negara Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
 - j. Anak yang baru lahir yang diketemukan di wilayah negara Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui.
 - k. Anak yang lahir di wilayah negara Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
 - l. Anak yang lahir di luar wilayah negara Indonesia dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan
 - m. Anak dari seorang ayah yang meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Selain ketentuan di atas terdapat aturan dalam: Pasal 5 UU. No. 12 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

- a. Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahunan atau belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara I.
- b. Anak warga negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.

Dalam pelaksanaan pengangkatan anak Indonesia oleh warga Negara asing telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 54 tahun 2007 tentang pelaksanaan Pengangkatan Anak. Peraturan mengenai adopsi anak warga negara Indonesia oleh WNA telah ditidakklanjuti oleh surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) NO. 2 Tahun 1979 dan disempurnakan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 6 Tahun 1983 tentang Pengangkatan Anak Materi SEMA tersebut menjadi pedoman teknis Hakim Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia. Ketentuan tersebut menggariskan bahwa:

- a. Hakim harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh ketentuan dalam pasal 39

UU NO. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang menyatakan dengan tegas:

1. Bahwa pengangkatan anak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bag anak.
 2. Bahwa calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat, dan bila asal usul anak tidak diketahui, maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.
 3. Bahwa pengangkatan anak oleh warga negara asing hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir (*ultimatum remedium*).
- b. SEMA No. 6 Tahun 1983 *junto* SEMA NO. 3 memeriksa putusan dan permohonan pengangkatan anak warga negara Indonesia, maupun anak warga negara Indonesia (*Inter Country Adoption*).
- c. Dalam rangka pengawasan oleh MA, maka setiap Salinan Penetapan dan Salinan Putusan pengangkatan anak agar juga dikirimkan kepada: MA cq. Panitia MA, Kementerian Sosial, Kementerian Hukum dan HAMcq. Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kesehatan dan

Kepolisian⁶⁶.

C. Tatacara Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia

Seseorang dapat memperoleh status warga negara Indonesia, apabila dilihat dalam peraturan resmi dan perundangan yang berlaku di Indonesia dapat dilakukan dengan tiga cara.

1. Melalui asas *ius soli*, yakni seseorang yang mempunyai status kelahiran dalam atas dasar bertempat tinggal di dalam wilayah teritorial negara Indonesia.
2. Melalui asas *ius sanguinis*, yakni seseorang yang menjadi warga negara Indonesia karena ia memiliki hubungan darah tetap dari ayah dan/atau dari seorang ibu yang berstatus warga negara Indonesia.
3. Melalui cara pewarganegaraan atau dikenal dengan naturalisasi⁶⁷ yakni seseorang dari warga negara asing yang mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara Indonesia.

Persyaratan untuk menjadi warga negara Indonesia

⁶⁶ Lihat SEMA No. 3 Tahun

⁶⁷ Naturalisasi ini sangat terkenal dalam pergaulan di dunia internasional. Ingatlah ANda, saat Tim Nasional Indonesia, Garuda Muda bertanding pada piala Asia – AFF 2010. Terdapat emain Skwad Garuda Muda hasil naturalisasi. Misalnya pemain hebat, kapten tim asal keturunan Uruguay, yakni Christian Gonzales, pemain keturunan Indonesia – Belanda, IRfan Bachdim dan Kim Kurniawan. Keduanya sejak di Belanda telah menentukan menjadi warga negara Indonesia. Pada tahun 1970 hingga 1980-an, naturalisai isitmewa diberikan oleh negara RI bagi orang yang mengharumkan negara dan bangsa, seperti Tim Thomas Cup/Uber Cup.

telah diatur secara jelas dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan RI. Untuk orang asing yang berkeinginan menjadi warga negara Indonesia dapat menempuh jalan pewarganegaraan atau dengan jalan naturalisasi. Hal ini disebutkan dalam pasal 8, 9, 10, 11, dan pasal 12. Warga negara asing dalam mengajukan permohonan naturalisasi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin
2. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut.
3. Sehat jasmani dan rohani
4. Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui Dasar negara Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945.
5. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih.
6. Jika dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda (*bi-patride*).
7. Mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan

tetap.

8. Membayar uang/biaya pewarganegaraan ke kas negara.
9. Permohonan pewarganegaraan diajukan di Indonesia dan ditulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai yang cukup kepada Presiden melalui menteri/Kementerian Hukum dan HAM RI.

E. Sebab-sebab kehilangan Kewarganegaraan

Dalam tindakan tertentu, seorang warga negara Indonesia dapat dinyatakan kehilangan kewarganegaraan Indonesia, apabila seseorang tersebut melakukan suatu perbuatan yang telah disebutkan dalam Bab IV pasal 23 Undang-undang No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan RI. Hal itu diterangkan bahwa seorang warga negara Indonesia dapat kehilangan kewarganegaraan dengan tindakan-tindakan sebagai berikut:

1. Seorang yang memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri. Hal ini seseorang menggunakan hak opsi yang dimilikinya
2. Seorang yang tidak menolak, atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu.
3. Seorang yang dinyatakan hilang kewargane-

garaannya oleh presiden atas permohonannya sendiri, ia sudah berusia 18 tahun, dan bertempat tinggal di luar negeri, dan ia bukan *a-patriide*.

4. Seorang yang masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden RI.
5. Seorang secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan hanya dapat dijabat oleh warga negara Indonesia.
6. Seorang secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau ia menyatakan sumpah setia kepada bagian dari negara asing tersebut.
7. Seorang yang tidak diwajibkan atau sukarela turut serta dalam pemulihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing.
8. Seorang yang 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. Seorang yang bertempat tinggal di luar wilayah negara Indonesia selama 5 (lima) tahun dan berkeinginan menetap di luar negeri dan ia tidak

mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi warga negara Indonesia kepada perwakilan Republik Indonesia (misalnya Kantor Kedutaan besar RI dan/atau Konsulat RI) yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggalnya dan telah dieritahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan.⁶⁸

Bila seseorang dalam memperoleh kewarganegaraan Indonesia tersebut diperoleh dengan cara yang tidak wajar, dan menyalahi prosedur perundangan ini, Undang-undang No. 12 Tahun 2006, misalnya memberikan keterangan-keterangan yang tidak benar, memalsukan data, maka pihak yang berwenang, melalui Kementerian HUKUM dan HAM RI dapat mencabut kembali kewarganegaraan seseorang melalui Ketetapan Kepres oleh Presiden.

F. Hak dan Kewajiban Warga Negara

Warga negara dengan negara mempunyai ikatan khusus dalam mengatur kedudukan serta hubungan yang terkait dengan hak dan kewajiban warga negara. Warga negara memiliki hubungan hak dan kewajiban yang bersifat fungsional, yakni kewajiban dan hak yang saling timbal balik antar keduanya. Hak dan kewajiban tersebut sangat jelas dan diatur secara eksplisit dan tertulis dalam konstitusi atau UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang bersifat organik di bawahnya.

⁶⁸ Lihat C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, 106-107.

Maksudnya, bahwa perincian hak dan kewajiban bagi setiap warga negara diatur dalam hukum dasar dan peraturan turunannya yang bersifat menjabarkan dalam berbagai peraturan yang derajatnya di bawah konstitusi.

Warga negara dalam konteks negara Republik Indonesia yang mengacu kepada UUD 1945 dimana warga negara yang diklasifikasikan dalam dua kelompok besar, yakni WNI dan WNA akan berbeda satu dengan lainnya. Mereka sebagai penduduk asli atau penduduk asal Nusantara yang dikenal dengan penduduk pribumi, maka mereka memiliki kewajiban, antara lain:

1. Mereka berkewajiban untuk taat dan menjunjung tinggi dasar negara Indonesia: Pancasila.
2. Mereka berkewajiban untuk taat dan menjunjung tinggi Konstitusi atau UUD 1945 dengan hasil amandemen I, II, III, dan IV sebagai sumber hukum tertinggi dan konstitusional di republik ini.
3. Mereka berkewajiban untuk menghormati pemerintah yang sah hasil dari pemilihan langsung oleh rakyat dalam pemilihan yang demokratis
4. Mereka berkewajiban untuk membela negara bila negara RI dalam ancaman musuh baik dari dalam negeri maupun ancaman dari luar negeri.
5. Mereka berkewajiban untuk taat hukum dan peraturan yang berlaku di tanah air dalam

mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan.

6. Mereka berkewajiban untuk menjunjung tinggi dan menghormati lambang-lambang kebesaran negara.
7. Mereka berkewajiban untuk membayar pajak bagi setiap penduduk yang berdomisili di tanah air sebagai kontrak social yang melekat sebagai warga negara di RI.
8. Mereka berkewajiban untuk menghormati hak-hak orang lain, terutama menghormati HAM orang lain dalam tatanan dan pengaturan hukum yang berlaku.
9. Semua warga negara berkewajiban untuk membina kesadaran hukum dan menghormati hukum sebagai kontrak sosial atau kesepakatan bersama dalam menegakkan rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh pemerintah bersama wakil-wakil rakyat sebagai hukum yang sah, dan kewajiban lain yang patut dengan etika yang berlaku umum.

Sedangkan hak-hak bagi warga negara secara mendasar telah diatur dalam UUD 1945 terutama yang berkaitan dengan hak-hak dasar dan konstitusional, antara lain adanya jaminan HAM yang pasti dalam konstitusi. Hal ini tercantum dalam BAB X-A perihal pengaturan Hak Asasi Manusia. Aturan ini tercantum dari pasal 28-A sampai 28-J.

Dalam pasal-pasal tersebut terdapat pengaturan hak warga negara, antara lain: hak untuk mempertahankan kelangsungan hidup, hak melanjutkan keturunan dalam perkawinan yang sah, jaminan perlindungan dari diskriminasi dan bebas dari kekerasan, mendapatkan akses kualitas hidup yang patut dan kesejahteraan yang adil, hak mendapatkan jaminan hukum yang transparan dan adil (*equality before the law*), jaminan politik dan persamaan dalam pemerintahan, jaminan hukum untuk berserikat, berkumpul, dan berorganisasi baik sosial dan organisasi politik, jaminan kebebasan beragama dan beribadat sesuai dengan kepercayaannya (pasal 28E, pasal 29), hak mendapatkan imbalan yang adil dalam bekerja yang adil dan layak, hak atas status kewarganegaraan dan cara mendapatkannya (28F), dan hak-hak dasar yang bersifat hak asasi yang melekat dalam diri setiap warga negara yang bersifat fitrah sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dicabut oleh siapapun, bahkan negara sekali pun.

BAB VI

KONSTITUSIONALISME DAN KONSTITUSI NEGARA INDONESIA

A. Pengertian Konstitusi

Ada dua istilah terkait dengan norma atau ketentuan dasar terkait dengan kehidupan kenegaraan dan kebangsaan. Kedua istilah tersebut adalah konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Konstitusi berasal dari bahasa Prancis "*constituer*" yang berarti membentuk⁶⁹. Maksud dari istilah tersebut adalah pembentukan, penyusunan suatu negara atau pernyataan berdirinya suatu negara, atau proklamasi berdirinya suatu negara baru yang baru yang berdaulat.

Dalam bahasa latin konstitusi merupakan gabungan dua kata, yakni *cum* berarti "bersama dengan" dan *statuere* yang berarti "membuat sesuatu agar bisa berdiri" atau mendirikan", "menetapkan sesuatu".

Sedangkan Undang-Undang Dasar merupakan

⁶⁹ Wirjono Projudikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1982), 10.

terjemahan dari istilah belanda: *grondwet*. Kata *ground* berarti tanah atau dasar dan *wet* berarti Undang-Undang⁷⁰. *Grondwet* memiliki arti suatu undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum dan bahwa Indonesia mempergunakan perkataan UUD seperti arti *grondwet*.

Istilah konstitusi dalam bahasa Inggris memiliki makna yang lebih luas daripada Undang-undang Dasar. Konstitusi adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur dan mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat. Sedangkan Undang-undang Dasar adalah bagian tertulis dalam konstitusi.

Herman Heller berpandangan bahwa konstitusi lebih luas daripada Undang-undang Dasar. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis, melainkan juga bersifat sosiologis dan politis. Sedangkan Undang-undang Dasar hanya merupakan sebagian dari pengertian konstitusi.

F. Lasalle juga berpendapat sama yang membagi pengertian konstitusi menjadi dua:⁷¹

1. Sosiologis dan politis. Secara sosiologis dan politis konstitusi adalah sintesa factor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat (hubungan antara kekuasaan-kekuasaan dalam suatu Negara)

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Seperti yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 66-67.

seperti raja, parlemen, cabinet, angkatan perang, partai politik dan lain-lain.

2. Yuridis, adalah suatu naskah yang memuat susunan dan kerangka bangunan negara dan sendi-sendi pemerintah suatu Negara. Naskah formal yang berisi gambaran kekuasaan lembaga-lembaga negara secara resmi.

Berbeda dengan pendapat James Bryce, seperti dikutip CF. Strong yang menyamakan konstitusi dengan UUD, ia mendefinisikan konstitusi sebagai kerangka masyarakat politik (Negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pengertian konstitusi adalah sama dengan pengertian Undang-undang Dasar. Hal ini terbukti dengan disebutnya istilah Konstitusi Republik Indonesia Serikat sebagai Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat.⁷²

Dari beberapa pengertian di atas konstitusi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan kekuasaan kepada para penguasa negara
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi yang menyangkut Hak Asasi

⁷² Toto S. Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1981).

Manusia

B. Tujuan, Fungsi dan Ruang Lingkup Konstitusi

Pemerintah menjalankan tugas dan fungsi negara dalam rangka melayani dan melindungi kepentingan masyarakat dan negaranya.⁷³ Secara garis besar tujuan konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Menurut Bagir Manan, hakikat tujuan konstitusi merupakan perwujudan paham tentang konstitusi yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.

Dalam berbagai literature hukum tata negara maupun ilmu politik ditegaskan bahwa fungsi konstitusi adalah sebagai dokumen nasional dan alat untuk membentuk system politik dan system hukum Negara. Karena itu ruang lingkup isi Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis sebagaimana dikemukakan oleh A. A.H. Struycken memuat tentang⁷⁴:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau
2. Tingkatan tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa

⁷³ Akhmad Solikin, "Pengeluaran pemerintah dan perkembangan perekonomian (Hukum Wagner) di negara sedang berkembang: Tinjauan sistematis." *Info Artha* 2.1 (2018): 65-89.

⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *PEngantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 67

3. Pandangan tokoh bangsa yang hendak mewujudkan baik waktu sekarang maupun masa yang akan datang
4. Suatu keinginan dengan dimana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin

Sedangkan Sri Soemantri,⁷⁵ dengan mengutip pendapat Steenbeck, menyatakan bahwa terdapat tiga materi mutan pokok dalam konstitusi yaitu:

1. Konstitusi atau Undang-undang Dasar harus menjamin Hak Asasi Manusia
2. Konstitusi atau Undang-undang Dasar harus memuat susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar
3. Konstitusi atau Undang-undang Dasar harus mengatur tugas serta pembagian/pembatasan kekuasaan negara secara jelas.

Dalam ranah kekuasaan ada di masyarakat, maka kekuasaan politiklah yang paling penting memunyai arti dan kedudukan penting. Oleh karena itu, kekuasaan politik dan negara harus diintegrasikan; kesatuan kekuasaan politik dan negara ini diwujudkan dalam aturan dasar yang kongkrit dan rinci agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh seorang

⁷⁵ Sri Soemantri Martosoewignyo, "Konstitusi Serta artinya untuk Negara," dalam Padmo Wahyono, *Masalah Kewarganegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 9.

yang sedang menjabat dan berkuasa atas nama rakyat.

Usaha integrasi berbagai jenis kekuatan politik dalam negara akan menentukan berbagai macam sifat atau karakter dasar/fundamental dari negara tersebut, yakni:

1. Negara cenderung bersifat memaksa (otoritas rak terbantahkan);
2. Negara bersifat memonopoli tujuan bersama;
3. Negara bersifat menguasai dan mencakup semua hal, atau mencakup semua bidang
4. Negara dapat menggunakan kekuatan fisik secara sah untuk ditaati peraturan dan putusannya
5. Negara dapat menjatuhkan sanksi/hukuman yang bersifat otoritatif.

Dalam menegakkan hukum (*law inforcement*) terhadap pelanggaran hukum dan kriminalitas itu atas perintah pengadilan dan Undang-Undang, maka negara dapat bersifat dalam memberikan sanksi hukum yang mandiri dan otoritatif serta represif (*equality before the law*).

Oleh karena itu, tidak mungkin setiap anggota masyarakat dapat melaksanakan kehendak dan tujuannya, selain negara yang memonopoli dan menetapkan tujuan bersama agar tidak terjadi konflik horizontal di tengah-tengah masyarakat.

Pada akhir abad kewarganegaraan-19 telah terjadi

perubahan yang sangat besar dalam mengatur susunan atas kekuasaan Negara. Dewasa ini paradigma negara kekuasaan (absolute) telah banyak ditinggalkan dan menjadi paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*, atau *social service state*). Dalam konsep negara kesejahteraan ini kedudukan pemerintahan menjadi sangat penting dalam menentukan dan mengatur peranan alat-alat kekuasaan negara modern.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat mempunyai lima macam kekuasaan politik, yaitu:

1. Kekuasaan diplomatic (*diplomatic power*);
2. Kekuasaan administratif (*administrative power*);
3. Kekuasaan militer (*military power*);
4. Kekuasaan hukum/kehakiman (*judicial power*);
5. Kekuasaan legislasi (*legislative power*).⁷⁶

Selanjutnya dalam paham konstitusi (konstitusionalisme) yang demokratis dijelaskan bahwa isi konstitusi meliputi:

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
2. Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia;
3. Peradilan yang bebas dan mandiri (independen);
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas public) sebagai sendi utama dari aas kedaulatan rakyat.

⁷⁶ Ibid., 11.

C. Klasifikasi Konstitusi

K.C. Wheare, sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib dkk., mengungkapkan secara panjang lebar mengenai berbagai macam konstitusi yang pada intinya konstitusi dapat diklasifikasikan sebagai berikut:⁷⁷

1. Konstitusi Tertulis dan Tidak Tertulis

Konstitusi tertulis adalah konstitusi dalam bentuk dokumen yang memiliki kesakralan khusus dalam proses perumusannya, konstitusi ini merupakan instrument yang oleh para penyusunnya disusun untuk segala kemungkinan yang dirasa terjadi dalam pelaksanaannya.

Konstitusi tidak tertulis adalah konstitusi yang berkembang atas dasar adat istiadat ari pada hukum tertulis, konstitusi ini tidak membutuhkan proses panjang; misalnya penentuan kuorum, model perubahan amandemen atau pembaruan dan prosedur perubahannya (referendum, konvensi, atau pembentukan lembaga khusus).

2. Konstitusi Fleksibel dan Untuk Kaku

Konstitusi yang dapat diubah atau diamandemen tanpa adanya prosedur khusus dinyatakan sebagai konstitusi fleksibel, sebaliknya konstitusi yang mensyaratkan prosedur khusus untuk perubahan atau amandemennya adalah

⁷⁷ Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2003), 13-18.

konstitusi kaku atau konstitusi rigid.

3. Konstitusi Derajat Tinggi dan Konstitusi Tidak Derajat Tinggi

Konstitusi derajat tinggi adalah konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam Negara, jika dilihat dari bentuknya konstitusi ini berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Demikian juga syarat-syarat untuk mengubahnya sangatlah berat. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi sebaliknya tidak mempunyai derajat tinggi dan persyaratan untuk mengubah peraturan lain setingkat undang-undang.

4. Konstitusi Serikat dan Konstitusi Kesatuan

Bentuk ini berkaitan dengan bentuk suatu Negara, jika bentuk suatu negara serikat maka akan didapatkan system pembagian kekuasaan antar negara/pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Pembagian kekuasaan ini diatur dalam konstitusi. Dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya terpusat pada pemerintah pusat sebagaimana diatura dalam konstitusi yang disepakati.

5. Konstitusi Sistem Pemerintahan Presidensial dan konstitusi Sistem Pemerintahan

Menurut C.F. Strong terdapat dua macam pemerintahan presidensial di Negara-negara dunia dewasa ini dengan ciri pokoknya sebagai berikut:

- a. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislative, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti AS dan Indonesia;
- b. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislative;
- c. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislative/DPR dan DPD dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum lebih awal.

Sedangkan ciri system pemerintahan parlementer sebagai berikut:

- a. Kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk atau didasarkan kekuatan-kekuatan politik yang menguasai parlemen/lembaga legislative;
- b. Para anggota cabinet mungkin seluruhnya atau mungkin juga sebagian adalah anggota parlemen;
- c. Perdana menteri bersama kabinet bertanggungjawab kepada parlemen;
- d. Kepala negara dengan saran atau nasehat

perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

D. Konstitusionalisme dan Konstitusi/Piagam Madinah

Piagam tertulis dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern adalah Piagam Madinah. Piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW. Dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah tidak lama setelah beliau hijrah dari kota Mekkah kewarganegaraan Yatsrib, nama kota Madinah sebelumnya, pada tahun 622 M. banyak buku yang menggambarkan mengenai Piagam Madinah ini kadang-kadang disebut juga sebagai Konstitusi Madinah (*Mitsaq al-Madinah al-Munawwarah*). Salah satunya adalah disertai Ahmad Sukardja yang kemudian dijadikan buku dan diterbitkan dengan judul *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*.⁷⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, mengutip berbagai tulisan dari sarjana asing baik dari kalangan sarjana barat dan sarjana Muslim, Piagam Madinah ini memiliki istilah yang bermacam-macam. Misalnya, Montgomery Watt menyebutnya sebagai *The Constitution of Madina*; R.A Nicholson menyebutnya dalam bukunya dengan istilah

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 16.

Charter of Madinah, Philip K. Hitti menyebutnya sebagai *agreement*. Sedangkan sarjan Muslim, di antaranya Majid Khadduri menggunakan perkataan *Treaty*, dan sarjana Muslim Indonesia yang telah meneliti dengan intensif, Zainal Abidin Ahmad memakai perkataan Piagam Madinah.

Nama *ash-sahifah* ini berfungsi sebagai dokumen resmi yang berisi pokok-pokok pedoman kenegaraan saat itu menyebabkan piagam itu lebih tepat juga disebut sebagai konstitusi, seperti yang dilakukan oleh Montgometry Watt ataupun oleh Zainal Abidin Ahmad.⁷⁹

Secara keseluruhan, Piagam Madinah itu berisi 47 pasal ketentuan. Pasal 1, misalnya, menegaskan prinsip persatuan dengan menyatakan bahwa: *innahum ummatun wahidatun nin duninnas*, (sesungguhnya mereka adalah umat yang satu, lain dari komunitas manusia yang lain).” Pasal 44 menegaskan bahwa: *Mereka para pendukung piagam ini bahu membahu dalam menghadapi penyerang atas kota Yatsrib atau Madinah*. Dalam pasal 24 dinyatakan: *kaum Yhaudi memikul biaya bersama kaum mukminin selama dalam peperangan*. Pasal 25 menegaskan bahwa: *kaum Yahudi dari Bani Awfadalah satu umat dengan kaum mukminin*. Bagi kaum Yahudi agama mereka, dan bagi kaum mukminin agama mereka. Kebebasan beragama dijamin dengan pasti bagi setiap sekutu yang mendukung konstitusi, kecuali bagi yang berbuat zalim

⁷⁹ Ibid., 17. Lihat juga uraian Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad saw: Konstitusi Negara Tertulis yang Pertama di Dunia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1973).

dan berkhianat kepada Rasulullah SAW. Dan Negara. Jaminan persamaan dan persatuan dalam keberagaman dan kemajemukan masyarakat sedemikian indah dirumuskan dalam konstitusi ini, sehingga dalam menghadapi musuh negara yang mungkin menyerang kota Madinah, setiap warga kita saling membantu untuk bela Negara.

Selanjutnya, pasal terakhir dalam pasal 47 berisi ketentuan penutup yang dalam bahasa Indonesianya adalah: *Sesungguhnya piagam ini tidak membela orang zalim dan khianat. Orang yang keluar untuk bepergian aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang zalim dan khianat. Allah adalah penjamin orang yang berbuat baik dan takwa. Tertanda Muhammad Rasulullah saw.*⁸⁰

Sementara itu, mantan Menteri Agama RI, Munawir Syadzali, menyebutkan bahwa Piagam Madinah ini merupakan dasar-dasar fundamental dalam meletakkan negara yang majemuk dan multietnis di Madinah yang berisi pokok-pokok system pemerintahan yang berisi antara lain:

1. Semua pemeluk Islam, meskipun berasal dari banyak suku, tetapi mereka merupakan satu komunitas bangsa (*nation state*).
2. Hubungan antara sesama anggota komunitas Islam, dan antara anggota komunitas Islam dengan anggota komunitas-komunitas lain

80 Ibid., 18.

didasarkan atas prinsip-prinsip berikut:

- a. Bertetangga baik
- b. Saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, atas nama bela Negara Madinah
- c. Membela mereka yang mengalami teraniaya, advokasi yang lemah/minoritas.
- d. Saling menasehati, keterbukaan informasi
- e. Jaminan kebebasan beragama. Madinah yang menurut pakar politik kenegaraan sebagai konstitusi negara yang pertama ini tidak menyatakan agama resmi Negara.⁸¹

Uraian dalam Piagam Madinah yang ditandatangani oleh Nabi Muhammad SAW, tahun 622 Masehi itu memberikan pelajaran kepada kita bahwa konseptual konstitusi tertulis (*written Constitution*) itu berisi pokok-pokok pikiran seperti halnya konstitusi yang telah dijabarkan oleh para pakar tata Negara di dunia. Garis besar materi dan isi Piagam Madinah adalah:

1. Piagam Madinah ini berisi sebuah Kontrak Sosial (*Social Contract*)⁸², mengikuti Teori Modern Negara Demokrasi, dan Trias Politika oleh Jean Jacques Rousseau, perihal sebuah "*pactum unionist*" berdirinya sebuah negara

⁸¹ Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990), 15-16.

⁸² Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2001), 53.

antara anggota masyarakat dengan seseorang yang dipercaya dan ditunjuk sebagai pemegang kedaulatan rakyat Madinah.

2. Piagam Madinah memberikan legitimasi kepada warga negara dan kewarganegaraan yang berbasis pluralitas, kebhinnekaan warga Negara, dengan sebutan konsepsi *al-ummah*, sebagai negara bangsa (*nation state*) yang bersatu.
3. Piagam Madinah memberikan jaminan hak asasi manusia kepada setiap warga negara tanpa diskriminasi, dan supremasi hukum dijamin oleh peradilan yang independen (*impartial*).
4. Piagam Madinah menjamin kebebasan beragama, walaupun kepada masyarakat minoritas, dan Piagam Madinah tidak menyebutkan sebuah agama resmi Negara.

Konstitusi di satu pihak berfungsi menentukan pembatasan kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan (sumber) asal (baik dari rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem monarkhi) kepada organ-organ kekuasaan negara. Bahkan oleh Thomas Paine dalam buku *Common Sense: Political Works* dikatakan bahwa konstitusi juga mempunyai fungsi sebagai *agama nation*

symbol. Konstitusi dapat pula berfungsi sebagai kepala negara simbolik dan sebagai kitab suci simbolik dari suatu agama *civil* atau syariat negara (*civil religion*).

Dalam fungsinya sebagai kepala negara simbolik, konstitusi berfungsi sebagai:

1. Simbol persatuan (*symbol of unity*).
2. Lambang identitas dan keagungan nasional suatu bangsa (*majesty of the national*).
3. Puncak atau pusat pengkhidmatan upacara (*center of ceremony*).

Dalam fungsinya sebagai dokumen kitab suci sombolik (*symbolic civil religion*), konstitusi berfungsi sebagai dokumen pengendali (*tool of political, social, and econonomic control*) dan dokumen perkayasaan dan bahkan pembaharuan ke arah masa depan (*tool of political, social, and economic engineering and reform*).⁸³

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa konstitusi dapat pula difungsikan sebagai sarana kontrol politik, sosial, dan/atau ekomoni di masa sekarang dan sebagai sarana perekayasaan politik, sosial dan ekonomi menuju masa depan. Dengan demikian menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi-fungsi konstitusi dapat dirinci sebagai berikut:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ-organ negara.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 30.

2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ-organ negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat/kedaulatan rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*)
7. Fungsi sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*)
8. Fungsi simbolik sebagai upacara (*center of ceremony*)
9. Fungsi sebagai sarana pengendali masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
10. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

E. Sistem Perubahan Konstitusi di Dunia

Pada tahun 1945, Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk atau disusun oleh "*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*", yang bila diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia disebut dengan "Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia" (BPUPKI). selain itu, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945 sebagai hukum dasar bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemerdekaannya dibacakan dalam upacara Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada tahun 1949, ketika bentuk Negara Republik Indonesia diubah menjadi Negara Serikat (Federasi), diadakan penggantian konstitusi dari Undang-Undang Dasar 1945 kepada Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) pada tahun 1949. Demikian pula tahun 1950, saat bentuk Negara Indonesia diubah kembali lagi dari bentuk Negara Republik Serikat menjadi negara kesatuan yang kedua, dengan ditandai pergantian konstitusi RIS 1949 diganti dengan konstitusi baru dengan Undang-Undang Dasar Sementara pada tahun 1950.

Tahun 1955 merupakan tonggak sejarah baru dalam sistem pemerintahan di negara Indonesia, yang mana telah diadakan pemilihan umum yang pertama kali dengan cara demokratis dan terbuka dengan diikuti oleh partai-partai politik yang beragam aliran baik dari partai yang beraliran ideologis agama, religius, nasionalis, sampai aliran sosialis dapat berperan dengan damai

dan terbuka. Dan partisipasi rakyat sebagai masyarakat yang sadar politik dapat menjadi konstituen yang sangat antusias dalam menyambut pesta demokrasi tahun 1955 itu. Dari hasil pemilu 1955 tersebut, maka terbentuklah Majelis Konstituante yang bertugas untuk merumuskan, menyusun, dan menetapkan dasar negara dan hukum dasar yang berfungsi sebagai konstitusi baru bagi kelangsungan NKRI ini. Tetapi tugas itu gagal diemban oleh Majelis Konstituante disebabkan adanya perdebatan yang sengit dalam sidang-sidang konstituante karena perbedaan ideologis dan kepentingan kelompok yang tidak dapat dikompromikan oleh anggota konstituante tersebut.

Dengan kegagalan itu, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan yang sangat dikenal dengan sebutan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya antara lain: membubarkan Majelis Konstituante dan menetapkan kembali berlakunya UUD 1945 menjadi hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Republik Indonesia dan menyatakan tidak berlakunya UUDS 1950.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Perubahan dari UUDS 1950 kepada UUD 1945 merupakan tindakan penggantian konstitusi baru. Karena itu, dengan berlakunya kembali UUD 1945 merupakan perubahan konstitusi dalam arti perubahan UUD secara total dan menyeluruh dengan penggantian konstitusi baru.

Konstitusi merupakan hasil karya dan pemikiran orang-orang yang duduk menjadi anggota Konstituante yang dibentuk dan dipilih oleh rakyat, yang dalam konteks Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertugas menyusun dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Konstitusi atau UUD merupakan hasil pemikiran sekelompok manusia yang mewakili suara rakyat yang berdaulat, maka kemungkinan konstitusi tidak sempurna sangatlah wajar, dengan seiring berkembangnya zaman, teknologi dan kebudayaan konstitusi harus diadakan peninjauan kembali baik dengan cara perubahan yang bertahap, gradual ataupun dengan cara penggantian konstitusi baru. ketidaksempurnaan sebuah konstitusi negara dapat disebabkan minimal oleh dua hal:

1. Susunan konstitusi merupakan hasil kompromi politik antar anggota partai politik dan kelompok kepentingan dalam masyarakat, atau dipengaruhi kepentingan *market*.
2. Kapabilitas dan kemampuan para anggota komisi konstituante sangat terbatas dan tidak peka dalam menyerap aspirasi rakyat dan keterbatasan waktu.⁸⁴

Karena tuntutan zaman dan kepentingan masyarakat, menurut Sri Soemantri, perubahan sebuah Konstitusi (UUD) dapat dilakukan oleh:

⁸⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *PEngantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 67

1. Perubahan konstitusi melalui sidang kekuasaan legislatif, tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu
2. Perubahan melalui suara rakyat dengan suatu referendum nasional.
3. Sejumlah negara bagian, hal ini berlaku khusus untuk negara yang berbentuk negara serikat/federasi.
4. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau suatu lembaga negara yang khusus dibentuk hanya untuk keperluan perubahan konstitusi.⁸⁵

Sementara menurut Miriam Budiarmo, ada empat macam prosedur dalam perubahan konstitusi, yaitu:

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan kuorum untuk sidang yang membicarakan usul perubahan Undang-Undang Dasar dan jumlah minimum anggota legislatif untuk menerimanya.
2. Referendum atau plebisit.
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (misalnya, negara USA dengan $\frac{3}{4}$ dari 50 negara-negara bagian harus menyetujui).
4. Musyawarah khusus (*special convention*).

Pendapat yang hampir senada diungkapkan oleh C.F. Strong. Ia mengatakan bahwa prosedur perubahan

⁸⁵ Ibid., 85

konstitusi-konstitusi ada empat (4) macam cara, yaitu:

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.
3. Perubahan konstitusi dan ini berlaku dalam negara serikat yang dilakukan oleh suatu bagian.
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi artinya dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.⁸⁶

Berkaitan dengan prosedur yang harus dihadapi untuk melakukan suatu perubahan materi atau isi Undang-Undang Dasar, kalau kita perhatikan terdapat tiga pola dasar, yaitu:

Pertama, dengan secara langsung memasukkan (*insert*) materi baru ke dalam naskah Undang-Undang dasar. Misalnya, negara yang menganut pola ini adalah: Perancis, Jerman, dan Belanda. Keseluruhan materi perubahan ini langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi.

Kedua, mengganti naskah Undang-Undang dasar secara keseluruhan, kelompok yang kedua ini negara yang berlaku dengan naskah yang baru,

⁸⁶ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005),99.

dan kebanyakan negara ini tatanan perpolitikannya belum mapan dan stabil, biasanya masih terjadi jatuh banggunya pemerintahan. Contoh negara miskin di Asia seperti Myanmar, Laos, Kamboja, serta negara Afrika, Misalnya Liberia, Chad, Kamerun dan Negeria.

ketiga, sedangkan kelompok yang terakhir adalah negara yang melakukan perubahan naskah konstitusinya dengan cara terpisah dari naskah yang berlaku, biasanya hal ini sering disebut dengan istilah amandemen pertama, kedua, ketiga dan seterusnya. Dengan cara demikian naskah aslinya tetap ada dan utuh. Tetapi, kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat terpenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum atau tambahan terhadap naskah asli tersebut. hal ini, sekarang seperti yang terjadi pada tatanan kenegaraan Indonesia. Sekarang ini, Indonesia sudah melakukan perubahan yang ke-empat kalinya pada UUD 1945, dimana hal ini dikembangkan pertama kali oleh negara USA.⁸⁷

F. Perubahan dan Amandemen Konstitusi di Indonesia

Perdebatan dan polemik terhadap terhadap wacana perubahan UUD 1945 dimulai mengemuka seiring dengan perkembangan politik hegemonik Orde Baru. Hasrat untuk merubah dan mengamandemen UUD 1945 juga dipengaruhi oleh otoritarian rezim Presiden

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, 53-55.

Soeharto yang sudah berkuasa selama 32 tahun, sehingga terjadi stagnasi politik kepemimpinan dan mensakralkan UUD 1945 dengan tindakan yang tidak demokratis dan represif kepada rakyat yang kritis. Puncak gerakan anti kemapanan, *status quo* ini pecah pada tanggal 18 Mei 1998 yang dikenal dengan Gerakan Reformasi oleh mahasiswa dan rakyat.

Sebagian kalangan menghendaki perubahan total UUD 1945 dengan cara membentuk konstitusi baru. Menurut kelompok ini, UUD 1945 dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan Indonesia, sehingga dibutuhkan konstitusi baru sebagai pengganti UUD 1945. Sedangkan sebagian kelompok lain berpendapat bahwa UUD 1945 masih relevan dengan perkembangan politik Indonesia dan karenanya harus tetap dipertahankan dengan melakukan amandemen pada pasal-pasal tertentu yang tidak lagi sesuai dengan perkembangan sosial politik dewasa ini. Pendapat kelompok yang terakhir ini didasarkan pada pandangan bahwa dalam UUD 1945 terdapat pembukaan yang jika UUD 1945 diubah akan berakibat pada perubahan konsensus politik yang telah disepakati oleh para pendiri bangsa (*founding father*). Lebih dari sekedar perubahan kesepakatan nasional, perubahan UUD 1945 akan juga berakibat pada pembubaran Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perubahan (amandemen) ke-empat terhadap

UUD 1945 telah diatur tentang mekanisme dan prosedur perubahan UUD. Berdasarkan kepada Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar dalam pasal 37 UUD 1945 dinyatakan bahwa:

1. Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya Undang-Undang Dasar 1945 $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan-perubahan UUD diajukan secara tertulis dan ditujukan dengan jelas bagian yang disusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus tentang bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Prosedur perubahan dan amandemen UUD 1945 yang tersurat dalam pasal 37 di atas menjelaskan bahwa sifat perubahan dari konstitusi yang dianut oleh rakyat Indonesia melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat

ini bersifat konstitusi yang sangat rigid, berkategori perubahan yang kaku, dan tegar karena persyaratannya sangat erat: amandemen UUD 1945 paling sedikit harus diusulkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 1/3 dari jumlah anggota MPR yang sekarang komposisi anggotanya mencapai 100 orang, sebab parlemen Indonesia menganut sistem *bi-cameralisme*⁸⁸(gabungan antara anggota DPR RI yang mewakili suara rakyat/penduduk dan DPD RI berwenang untuk mewakili suara dari daerah-daerah di setiap provinsi ya ada di Indonesia), materi yang akan diamandemen harus terinci dengan uraian dan alasan yang jelas, alasan-alasan yang diajukan akan dipengaruhi oleh kepentingan yang bersifat politis bahkan bersifat pragmatis jangka pendek, persyaratan yang lebih berat lagi, bahwa kuorum dalam sidang MPR harus dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota DPR dan keputusan hasil amandemen harus mengikuti rumus yang sulit tercapai yakni keputusan harus diterima oleh mayoritas moderat dengan pola 50% + 1 orang dari kuaorum yang hadir dalam Sidang Umum MPR yang berjalan.

Dalam sejarah konstitusi Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan atas UUD 1945; sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 telah terjadi perubahan-perubahan terhadap undang-undang tersebut, yaitu:

1. UUD 1945 berlaku mulai 18 Agustus 1945 – 27

⁸⁸ Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UAD Press, 2006), 65

Desember 1949.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat berlaku 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950;
3. UUD Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 berlaku 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959;
4. Undang-Undang Dasar 1945 berlaku 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999;
5. Undang-Undang Dasar 1945 dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 berlaku 19 Oktober 1945 dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 berlaku 19 Oktober 1999 – 18 Agustus 2000
6. Undang-Undang Dasar 1945 dengan amandemen I dan II berlaku 18 Agustus 2000 – 9 November 2001;
7. Undang-Undang Dasar 1945 dengan amandemen I, II, dan III berlaku 9 November 2001 – 10 Agustus 2002;
8. Undang-Undang Dasar 1945 dengan amandemen I, II, III, dan IV berlaku 10 Agustus 2002.⁸⁹

⁸⁹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, 71.

BAB VII

PEMERINTAHAN DAN BENTUK HUBUNGAN SIPILNYA

A. Sistem Pemerintahan Indonesia

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia sebelum dilakukan amandemen dijelaskan secara rinci dan sistematis dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Sistem pemerintahan Negara Indonesia ini dibagi menjadi tujuh yang secara sistematis merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat, oleh karena itu sistem pemerintahan negara ini dikenal tujuh kunci pokok.

Tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara menurut penjelasan tidak lagi merupakan dasar yuridis namun tujuh kunci pokok tersebut mengalami perubahan. Oleh karena itu sebagai komparatif sistem pemerintahan amandemen adalah sebagai berikut:

1. Indonesia adalah negara berdasar atas hukum
2. Sistem Konstitusional

3. Kekuasaan negara tertinggi ditangan rakyat
4. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR
5. Presiden adalah penyelenggara negara tertinggi disamping MPR dan DPR
6. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR
7. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

B. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Salah satu tugas pokok pemerintahan yang terpenting adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itu organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai pelayan masyarakat (*public servant*).

Istilah *good governance* merupakan wacana baru dalam kosakata dalam ilmu politik. Ia muncul pada awal 1990-an. Secara umum istilah *clean and good governance* memiliki pengertian akan segala hal yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam konteks ini pengertian *good governance* tidak sebatas pengelolaan lembaga baik pemerintahan maupun non pemerintahan (lembaga swadaya masyarakat) dengan istilah *good cooperate*. Bahkan prinsip-prinsip *good governance* dapat pula diterapkan dalam pengelolaan

lembaga sosial dan kemahasiswaan dari yang paling sederhana hingga yang berskala besar.

Menurut Andi Faisal Bakti⁹⁰ *good governance* berarti pengejawantahan nilai-nilai luhur dalam mengarahkan warga negara (*citizen*) kepada masyarakat dan pemerintahan yang berkeadaban melalui wujud pemerintahan yang suci dan damai. Dalam konteks Indonesia substansi wacana *good governance* dapat dipadankan dengan istilah pemerintah yang baik, bersih dan berwibawa.

Senada dengan Bakti Santosa menjelaskan bahwa *good governance* sebagaimana di definisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bisa dikatakan baik (*good* atau *sound*) jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat dalam suasana demokratis, akuntabel serta transparan.

C. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Untuk merealisasikan pemerintahan yang profesional dan akuntabel yang bersandar pada prinsip-prinsip *good governance*, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan sembilan aspek fundamental dalam *good governance* yaitu:

⁹⁰ Bakti, Andi Faisal, *Good Governance a Workable Solution for Indonesia* (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000).

1. Partisipasi

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif.

Paradigma birokrasi sebagai pusat pelayanan publik seyogyanya diikuti dengan deregulasi berbagai aturan, sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan efektif dan efisien.

2. Penegakan hukum

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum, tanpa dipotong oleh aturan hukum dan penegakannya secara konsekwen partisipasi publik dapat berubah menjadi tindakan publik yang anarkhis.

Sehubungan itu Santosa menegaskan bahwa proses untuk menuju *good governance* harus diimbangi dengan bentuk menegakkan *rule of law* dengan karakter-karakter antara lain:

- a. Supremasi hukum
- b. Kepastian hukum
- c. Hukum yang responsif

- d. Penegakan hukum yang konsisten
 - e. Independensi peradilan.
3. Transparansi

Transparansi (keterbukaan untuk umum) adalah unsur lain yang menopang terwujudnya *good governance*. Mengutip Kesimpulan Syed Husen Alatas, Kumorotomo mengatakan ada 7 (tujuh) macam korupsi yang biasa dikembangkan dan dilakukan di kalangan birokrasi di Indonesia:

- a. *Supportive corruption*, yaitu Mencermati Korupsi yang dilakukan oleh pelaksana pemerintah, pakar politik Afan Gaffar⁹¹ menegaskan bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sesuai dengan cita *good governance* seluruh mekanisme pengelolaan negara harus dilakukan secara terbuka.
- b. *Responsive*, yaitu bahwa pemerintah harus responsif terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Afan menegaskan bahwa pemerintah harus memahami kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya jangan menunggu masyarakat menyampaikan keinginan-keinginannya, tapi mereka secara proaktif mempelajari dan menganalisa kebutuhan-kebutuhan masyarakat, untuk kemudian

⁹¹ Gaffra Afan, *Etika Politik dan Good Governance*, makalah, 2001

melahirkan berbagai kebijakan strategis guna memenuhi kepentingan umum.

- c. **Konsensus**, dimana pada asas ini menyatakan bahwa keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Model pengambilan keputusan tersebut selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga akan menjadi keputusan yang mengikat dan milik bersama sehingga ia akan mempunyai kekuatan memaksa (*coercive power*) bagi semua komponen yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut.
- d. **Kesetaraan**, yakni terkait dengan asas konsensus transparansi dan responsif, *clean and good governance* juga harus didukung dengan asas kesetaraan, yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini harus diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh semua penyelenggara pemerintah baik pusat maupun daerah.
- e. **Efektifitas**, dengan maksud untuk menunjang asas-asas yang telah disebutkan di atas pemerintah yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil guna, efektif biasanya diukur dengan parameter

produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat, efisien umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat.

- f. Asas akuntabilitas, adalah pertanggung jawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka.
- g. Visi strategis, adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa depan, kualifikasi ini penting dalam kerangka perwujudan *good governance*, karena perubahan dunia dengan kemajuan teknologinya yang begitu cepat. Dengan kata lain, kebijakan apapun yang akan diambil saat ini harus diperhitungkan akibatnya pada sepuluh tahun atau dua puluh tahun ke depan.

D. Clean and Good Governance dan Kontrol Sosial

Sejalan dengan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat dalam berbagai aktivitas merupakan salah satu tujuan dari implementasi *good and clean governance*. Keterlibatan masyarakat dalam proses pengelolaan lembaga pemerintahan pada akhirnya akan melahirkan kontrol masyarakat terhadap jalannya pengelolaan

lembaga pemerintahan.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih setidaknya dapat dilakukan dengan melakukan prioritas program yakni:

1. Penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan
2. Kemandirian lembaga peradilan
3. Profesionalitas dan integritas aparatur pemerintah
4. Penguatan partisipasi masyarakat madani
5. Peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam tata pemerintah yang baru perlu dikembangkan hubungan yang sinergis antara warga negara dengan pemerintah. Hal ini bisa dilakukan dengan melibatkan warga negara ikut dalam perumusan kebijakan dan implementasinya. Oleh karena itu, di bawah ini adalah karakteristik *Governance* Baru yang bisa dijadikan sebagai perbandingan dengan birokrasi klasik atau ortodok sebelumnya.

Karakter	<i>Governance</i> Baru	Birokrasi Klasik/ Ortodok
Hubungan dengan warga Negara	Memungkinkan adanya hubungan dan mengikut sertakan masyarakat	Langsung dengan pengumuman
Goals	Diarahkan dengan misi	Diarahkan dengan Program

Pendekatan kepada masalah	Proaktif dengan memberikan kesempatan untuk kreatif	Reaktif dengan individu sebagai solusi permasalahan
Perilaku umum	Desentralistis, kewirausahaan, pasar mengarahkan dalam penentuan pilihan	Sentralistis, hirarkhis
Perlakuan kepada warga Negara	Pelanggan pemerintah dengan penekanan pada pelanggan	Klien, pemerintah ditekankan Kepada Kepentingan spesifik
Nilai-nilai Sukses	Mengembangkan hasil	Mengutamakan input
Pengeluaran	Keuntungan jangka panjang	Keuntungan Jangka pendek
Jaringan Organisasi	Horizontal, kolaborasi Dengan kelompok- Kelompok yang berkepentingan	Hirarkhi, satu Ukuran Untuk seluruh kondisi

BAB VIII

RELEVANSI AGAMA DAN NEGARA

A. Hubungan Agama dan Negara: Kasus Islam

Negara digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, dalam arti kebahagiaan, kemakmuran dan kemandirian dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan Makmur.⁹² Oleh karena itu, menjadi amat penting dari pembicaraan negara adalah hubungan negara dan agama. Wacana ini mendiskusikan bagaimana posisi agama dalam konteks negara modern (*nation states*). Sampai hari ini wacana hubungan agama dan negara masih terus berlangsung secara dinamis.

Islam hadir sebagai ajaran yang membawa nilai-nilai perdamaian dan kebaikan. Allah SWT menjelaskan ajaran ajaran ini secara sistematis dalam Al Quran. Rasulullah Saw menyampaikan ajaran ini kepada

⁹² Rifandy Ritonga, Dkk, "Hak Negara untuk Mengontrol Sumber Daya Alam di Indonesia: Review Putusan Mahkamah Konstitusi." *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1.2 (2021): 1-13.

umat manusia melalui keteladan kehidupan beliau.⁹³ Hubungan agama dan negara dalam konteks dunia Islam menjadi perdebatan yang intensif di kalangan pakar Muslim hingga kini. Menurut Azyumardi Azra, perdebatan itu telah berlangsung hampir satu abad, dan masih berlangsung hingga dewasa ini. Menurut Azra, ketegangan perdebatan tentang hubungan negara dan agama dalam Islam disulut oleh hubungan agak canggung antara Islam sebagai agama (*din*) dan negara (*daulah*). Berbagai eksperimen telah dilakukan untuk menyelaraskan antara *din* dan *daulah* dengan konsep dan kultur politik masyarakat Muslim. Seperti halnya percobaan demokrasi di sejumlah negara dunia, penyelarasan *din* dan *daulah* di banyak negeri-negeri muslim telah berkembang secara beragam.⁹⁴

Perdebatan Islam dan negara berangkat dari pandangan dominan Islam sebagai sebuah sistem kehidupan yang menyeluruh (*syumuli*), yang mengatur semua kehidupan manusia, termasuk persoalan politik. Dari pandangan Islam sebagai agama yang komprehensif ini pada dasarnya dalam Islam tidak terdapat konsep pemisahan agama dan politik. Argumentasi ini sering dikaitkan dengan posisi nabi Muhammad di Madinah. Di kota hijrah ini Nabi berperan ganda, sebagai seorang

⁹³ Z. A. Tabrani, Dkk, "Hak-Hak Non Muslim dalam Pemerintahan: Konsep Dien wa Ni'mah dan Pluralisme Agama di Indonesia." *Al-Ijtima'i: International Journal of Government and Social Science* 3.1 (2017): 15-28.

⁹⁴ Azra, Azyumardi, *Pendidikan Demokrasi dan Demokratisasi di Dunia Muslim*, makalah seminar nasional *civic education* di PT Mataram, 2002.

pemimpin agama sekaligus sebagai kepala negara yang memimpin agama sekaligus sebagai kepala negara yang memimpin sebuah sistem pemerintahan awal Islam yang oleh kebanyakan pakar dinilai sangat modern di masanya.

Posisi ganda nabi Muhammad di kota Madinah disikapi beragam oleh kalangan ahli. Secara garis besar perbedaan pandangan ini bermuara pada apakah Islam identik dengan negara atau sebaliknya Islam tidak meninggalkan konsep yang tegas tentang bentuk negara, mengingat sepeninggal nabi Muhammad tak seorang pun dapat menggantikan peran ganda beliau, sebagai pemimpin dunia yang sekular dan si penerima wahyu Allah sekaligus.

Menyikapi realitas perdebatan tersebut, Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa posisi nabi saat itu adalah sebagai rasul yang bertugas menyampaikan ajaran (alkitab) bukan sebagai penguasa. Menurut Ibnu Taimiyah walaupun ada pemerintahan itu hanyalah sebuah alat untuk menyampaikan agama dan kekuasaan bukanlah agama itu sendiri. Dengan ungkapan lain politik atau negara dalam Islam hanyalah sebagai alat bagi agama bukan eksistensi dari agama Islam. Pendapat Ibnu Taimiyah ini dipertegas dengan ayat al-Qur'an (57:25):

“Sesungguhnya kami telah mengutus rasul-rasul kami yang disertai keterangan-keterangan, dan Kami turunkan

bersama mereka Kitab dan timbangan agar manusia berlaku adil dan Kami turunkan besi, padanya kekuatan yang hebat dan manfaat-manfaat bagi manusia, dan agar Allah mengetahui siapa yang menolong-Nya dan (menolong) Rasul-Nya yang ghaib dari pada-Nya.”

Dari ayat ini Ibnu Taimiyah menyimpulkan bahwa agama yang benar wajib memiliki buku petunjuk dan “pedang” penolong. hal ini dimaksudkan bahwa kekuasaan politik yang disimbolkan dengan pedang menjadi suatu yang mutlak bagi agama, tetapi kekuasaan itu bukanlah agama itu sendiri. Politik tidak lain sebatas alat untuk mencapai tujuan-tujuan luhur agama.

Mengelaborasi pandangan Ibnu Taimiyah di atas Ahmad Syafi’i Maarif menjelaskan bahwa istilah daulah yang berarti negara tidak dijumpai dalam Al-Qur’an.⁹⁵ Istilah daulah memang ada dalam al-Qur’an pada surah al-Hasyr ayat 7, tetapi ia tidak bermakna masing-masing negara. Istilah tersebut dipakai secara figuratif untuk melukiskan peredaran pergantian tangan dari kekayaan.

Pandangan sejenis pernah juga dikemukakan oleh beberapa modernis Mesir antara lain Ali Abdul Raziq dan Mohammad Husein Haikal.⁹⁶ Menurut Haikal prinsip-prinsip dasar kehidupan kemasyarakatan yang diberikan oleh al-Qur’an dan as-Sunnah tidak ada yang

⁹⁵ Ahmad Syafi’i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi Tentang Percaturan dalam Konsituante* (Jakarta: LP3ES, 1985).

⁹⁶ Husein Muhammad, “Islam dan Negara Kebangsaan: Tinjauan Politik” dalam Ahmad Saudey, *Pergulatan Pesantren dan Demokrasi* (Yogyakarta: LkiS, 2001).

langsung berkaitan dengan ketatanegaraan. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa dalam Islam tidak terdapat suatu sistem pemerintahan yang baku. Umat Islam bebas menganut sistem pemerintahan apapun asalkan sistem tersebut menjamin persamaan antara warga negaranya, baik hak maupun kewajiban dan persamaan di depan hukum, dan pelaksanaan urusan negara diselenggarakan atas dasar musyawarah (*syura*) dengan berpegang kepada tata nilai moral dan etika yang diajarkan Islam.

Hubungan Islam dan negara modern secara teoritis dapat diklasifikasikan ke dalam tiga pandangan: integralistik, simbiotik dan sekularistik.

1. Paradigma Integralistik

Paradigma intergalistik hampir sama dengan pandangan negara teokrasi Islam. Paradigma ini mengnaut paham dan konsep agama dan negara merupakan suatu kesastuan yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya merupakan lembaga yang menyatu (*integrated*). Paham ini juga memberi penegasan bahwa negara merupakan suatu lembaga politik dan sekaligus lembaga agama. Konsep ini menegaskan kembali bahwa Islam tidak mengenal pemisahan natara agama (*din*) dan politik atau negara (*daulah*).

Dalam pergulatan Islam dan negara modern pola hubungan integratif ini kemudian melahirkan konsep

tentang agama negara yang berarti bahwa kehidupan kenegaraan diatur dengan menggunakan prinsip dan hukum keagamaan. Dari sinilah kemudian paradigma integralistik identik dengan paham Islam *ad-din wa ad-daulah* yang bersumber hukum positifnya adalah hukum Islam (syari'ah Islam). Paradigma kerajaan Saudi Arabia dan kelompok Islam Islam SYi'ah di Iran. Kelompok pecinta Ali RA. Ini menggunakan istilah *imamah* sebagai dimaksud dengan istilah daulah yang banyak dirujuk kalangan sunni.

2. Paradigma Simbiotik

Menurut paradigma simbiotik, hubungan agama dan negara berada pada posisi saling membutuhkan dan bersifat timbal balik (*symbiosis mutualita*). Dalam konteks ini agama membutuhkan negara sebagai instrumen dalam pembinaan moral, etika, dan spritulaitas warga negaranya.

Paradigma ini bersesuaian dengan pandangan Ibnu Taimiyah tentang negara sebagai alat agama di atas. Dalam kerangka ini Ibnu Taimiyah bahwa adanya kekuasaan yang mengatur kehidupan manusia merupakan kewajiban agama yang paling besar, karena tanpa kekuasaan negara maka agama tidak bisa berdiri tegak. Pendapat Ibnu Taimiyah tersebut melegitimasi bahwa antara agama dan negara merupakan dua entitas yang berbeda, tetapi

saling membutuhkan. Oleh karenanya, konstitusi yang berlaku dalam paradigma ini tidak saja berasal dari kontrak sosial (*social contract*) tetapi bisa diwarnai oleh hukum agama (*syari'at*). Dengan kata lain, agama tidak mendominasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Model pemerintahan Negara Mesir dan Indonesia dapat digolongkan kepada kelompok paradigma ini.

3. Paradigma Sekularistik

Paradigma sekularistik beranggapan bahwa ada pemisahan yang jelas antara agama dan negara. Agama dan negara merupakan dua bentuk berbeda dan satu sama lain memiliki garapan masing-masing. Sehingga keberadaannya harus dipisahkan dan tidak boleh satu sama lain melakukan intervensi. Negara adalah urusan publik, sementara agama merupakan wilayah pribadi masing-masing individu warga negara.

Berdasar pada pemahaman yang dikotomis ini, maka hukum positif yang berlaku adalah hukum kesepakatan manusia melalui *social contract* yang tidak tidak terkait sama sekali dengan hukum agama (*syariah*). Konsep sekularistik dapat ditelusuri pada pandangan Ali Abdul Raziq yang menyatakan bahwa dalam sejarah kenabian Rasulullah saw. pun tidak ditemukan keinginan Nabi Muhammad untuk mendirikan negara Islam. Negara Turki sekular

kreasi Kemal Attaturk dapat digolongkan ke dalam paradigma ini.

D. Hubungan Agama dan Negara di Eropa dan Amerika

Hubungan agama dan negara di Amerika dan di Eropa adalah sebuah sejarah yang sangat panjang dan menarik untuk disimak. Hubungan agama dan negara di Eropa dan Amerika masing-masing memiliki sejarah dan pola hubungan yang berbeda dengan ciri khasnya masing-masing.

Di Eropa pada abad pertengahan gereja memiliki peran yang sangat dominan dalam politik. Gereja banyak terlibat dalam urusan bagaimana mengelola negara karena antara agama dan politik menyatu pada otoritas yang tunggal, yakni Gereja. Gereja Katolik pada waktu itu menjelma bukan saja menjadi agama yang mengajarkan nilai kebutuhan dan moral melainkan juga sebagai sebuah institusi politik yang memiliki banyak wewenang. Gereja Katolik punya pasukan sendiri, punya polisi moral dan polisi pidana dan sebagainya sebagaimana negara.

sejarah kekuasaan Gereja ini berakhir akibat terjadinya penyelewengan yang menimbulkan banyak reaksi besar bahkan berdarah-darah. Muncul dan berkembangnya *renaissance* bukan saja mengakiri kekuasaan gereja atas agama dan politik, sekaligus awal

dimulainya babak baru pemisahan hubungan agama dan politik. Agama benar-benar dipisahkan secara ekstrim dari politik sebagai akibat trauma masa lalu. Karena itu isu yang kemudian muncul dan berkembang di Eropa hingga saat ini adalah sekularisasi yang ekstrim antara agama dan politik.

tidak seperti di Eropa yang didominasi sejarah Katolik, di Amerika lebih didominasi oleh sejarah Kristen protestan. Amerika dibangun dan dimulai dari para pendatang yang pertama kali menginjakkan kaki ke benua itu yang terdiri dari banyak kelompok didominasi agama khususnya Kristen. Agama Kristen Protestan adalah agama yang sejak awal cukup dominan yang umumnya adalah pelarian dari Eropa yang dihegemoni oleh “Negara Katolik”.

Sejak awal di Amerika sudah menerapkan prinsip sekularisasi atau pemisahan otoritas agama dan politik. Namun demikian, meskipun Amerika adalah negara sekular atau konstitusinya sekular namun bukan berarti agama tidak memiliki peran. Agama tetap menjadi faktor dalam banyak kehidupan bernegara. Jadi Amerika memisahkan hubungan antara agama dan politik baik secara struktural maupun organisasional. Negara menyerahkan segala hal terkait dengan agama pada masyarakat sebagai persoalan yang *private* dan individual. Sebaliknya agama menyerahkan segala hal terkait dengan politik dan kekuasaan yang mengelilinginya

kepada pemerintah yang dalam prosesnya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Praktik sekularisasi di Amerika ini berjalan secara konsisten hingga saat ini, sehingga kita jarang mendengar adanya konflik antara agama dan negara karena berebut pengaruh dan kewenangan.

BAB IX

WAWASAN TENTANG MASYARAKAT MADANI

A. Pengertian

Wacana tentang masyarakat madani di Indonesia memiliki banyak kesamaan istilah dan penyebutan, namun memiliki karakter dan peran yang berbeda satu dari yang lainnya. Dengan merujuk sejarah perkembangan masyarakat sipil (*civil society*) di Barat, sejumlah ahli di Indonesia menggunakan istilah yang berbeda untuk maksud yang serupa: masyarakat sipil yang umumnya memiliki peran dan fungsi yang berbeda dengan peran lembaga negara yang dikenal dewasa ini.

Untuk pertama kali istilah Masyarakat Madani dimunculkan oleh Anwar Ibrahim, mantan wakil perdana menteri Malaysia. Menurut Anwar Ibrahim, sebagaimana dikutip Dawam Rahrjo, Masyarakat madani merupakan sistem sosial yang subur berdasarkan prinsip moral yang menjamin keseimbangan antara kebebasan individu dengan kestabilan masyarakat.

Sejalan dengan gagasan Anwar Ibrahim, Dawam

Rahardjo mendefinisikan Masyarakat Madani sebagai proses penciptaan peradaban yang mengacu pada nilai-nilai kebijakan bersama. Menurutnya dalam Masyarakat madani warga negara bekerja bersama membangun ikatan sosial, jaringan produktif dan solidaritas kemanusiaan yang bersifat non negara.

Islam amat menekankan kepentingan Pendidikan dalam kehidupan seorang manusia bukan sahaja pendidikan dalam bentuk formal, bahkan meliputi pendidikan tidak formal khususnya dalam aspek membangunkan potensi manusia secara holistik dan sebagai memenuhi tanggung jawab manusia terhadap Pencipta dan sesama manusia.⁹⁷ Sejalan dengan ide-ide di atas, menurut Azyumardi Azra, Masyarakat madani lebih dari sekedar gerakan pro-demokrasi, karena ia juga mengacu pada pembentukan masyarakat berkualitas dan bertamaddun (*civility*). Sejalan dengan pandangan di atas, Nurcholis Madjid menegaskan bahwa Masyarakat madani berangkat dari kata *civility* yang mengandung makna toleransi, kesediaan pribadi-pribadi untuk menerima berbagai macam pandangan politik dan tingkah laku sosial.

⁹⁷ Mazihtusima Ishak, Dkk, "Tinjauan Tahap Prestasi Peranan Guru Pendidikan Islam Sebagai Pemangkin Perubahan Ke Arah Pembentukan Masyarakat Madani Melalui Kaedah Pendidikan Islam Tidak Formal: A Review of the Role Performance Level of Islamic Education Teachers as Catalysts for Change Towards the Development of Madani Society Through Non-Formal Islamic Education Methods." *Sains Insani* 6.1 (2021): 25-34.

B. Sejarah dan Perkembangan Konsep Masyarakat Madani

Konsep Masyarakat sipil lahir dari sejarah sosial Barat. Filsuf Yunani Aristoteles memandang *civil society* sebagai sistem kenegaraan atau identik dengan negara itu sendiri. Pandangan ini merupakan fase pertama sejarah wacana *civil society*. Tentu saja pandangan ini telah berubah sama sekali dengan rumusan *civil society* yang berkembang dewasa ini, yakni masyarakat sipil di luar dan penyeimbang lembaga negara. Madzhab pandangan Aristoteles selanjutnya dikembangkan oleh Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), Thomas Hobbes (1588-1679 SM) dan John Locke (1632-1704 SM).

Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), menamakannya dengan *societies civiles*, yaitu sebuah komunitas yang mendominasi komunitas lain. Istilah yang digunakan Cicero lebih menekankan pada konsep negara kota (*city state*), yakni untuk menggambarkan kerajaan kota dan bentuk korporasi lainnya, sebagai kesatuan yang terorganisir.

Rumusan *civil society* selanjutnya dikembangkan oleh Thomas Hobbes (1588-1679 SM) dan John Locke (1632-1704 SM), yang memandangnya sebagai kelanjutan dan evolusi *natural society*. Menurut Hobbes sebagai entitas negara *civil society* mempunyai peran untuk meredam konflik dalam masyarakat sehingga ia harus memiliki kekuasaan mutlak, sehingga ia mampu mengontrol dan

mengawasi secara ketat pola-pola interaksi (perilaku politik) setiap warganya.

Berbeda dengan Hobbes, menurut John Locke kehadiran *civil society* adalah untuk melindungi kebebasan dan hak milik setiap warga negara.

Fase kedua pada tahun 1767 Adam Ferguson mengembangkan wacana *civil society* dengankonteks sosial dan politik di Skotlandia, dia lebih visi etis pada *civil society* dalam kehidupan sosial. Pemahaman ini tidak terlepas dari pengaruh revolusi industri dan kapitalisme yang melahirkan ketimpangan sosial yang mencolok.

Fase ketiga Thomas Paine (1792) mulai memaknai *civil society* sebagai suatu yang berlawanan dengan lembaga negara, bahkan ia dianggap sebagai antitesa negara. Menurut Paine terdapat batas-batas wilayah otonom masyarakat sehingga negara tidak diperkenankan wilayah sipil. Dengan demikian menurut Paine *civil society* adalah ruang dimana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya secara bebas tanpa paksaan. Ruang gerak warga sipil dalam pandangan Paine adalah suatu ruang gerak masyarakat tanpa intervensi negara.

Fase keempat wacana *civil society* selanjutnya dikembangkan oleh GWF Hegel (1770-1831 M), Karl Marx (1818-1883 SM) dan Antonio Gramsci (1891-1837). Dalam pandangan ketiganya *civil society* merupakan elemen ideologis kelas dominan. Pemahaman ini adalah reaksi

terhadap pandangan Paine yang memisahkan *civil society* dari negara. Berbeda dengan pandangan Paine, Hegel memandang *civil society*. *Civil society* sebagai kelompok subordinatif terhadap negara. Pandangan ini menurut pakar politik Indonesia Riyas Rasyid erat kaitannya dengan perkembangan sosial masyarakat Borjuasi Eropa (*Burgerliche gessellschaft*) yang pertumbuhannya ditandai oleh perjuangan melepaskan diri dari cengkraman dominasi negara.

Berbeda dengan Hegel, Karl Marx memandang *civil society* sebagai masyarakat borjuis, dalam konteks hubungan produksi kapitalis, keberadaan *civil society* merupakan kendala terbesar bagi upaya pembebasan manusia dari penindasan kelas pemilik modal. Demi terciptanya proses pembebasan manusia *civil society* harus dilenyapkan dengan mewujudkan tatanan masyarakat tanpa kelas.

Mark Antonio Gramsci tidak memandang masyarakat sipil dalam konteks relasi produksi. Tetapi lebih pada sisi sosiologis. Bila Mark menempatkan masyarakat madani pada basis material, Gramsci meletakkan pada superstruktur yang berdampingan dengan negara yang ia sebut sebagai *political society*. Menurut Gramsci *civil society* merupakan tempat perebutan posisi hegemonik di luar kekuatan negara, aparat hegemoni mengembangkan hegemoni untuk membentuk konsensus dalam masyarakat.

Fase kelima, wacana *civil society* sebagai reaksi terhadap Mazhab Hegelian yang dikembangkan oleh Alexis Tocqueville (1805-1859 M). Pemikirannya lebih menempatkan masyarakat sipil sebagai sesuatu yang tidak a priori maupun tersubordinasi dari lembaga negara. Sebaliknya *civil society* bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kecenderungan intervensi negara atas warga negara.

C. Karakteristik masyarakat madani

Masyarakat madani tidak muncul dengan sendirinya, ia menghajatkan unsur-unsur sosial yang menjadi prasarat terwujudnya tatanan masyarakat madani. Faktor-faktor tersebut merupakan satu kesatuan yang saling mengikat dan menjadi karakter khas masyarakat madani:

1. Adanya wilayah publik yang bebas;
2. Demokrasi;
3. Toleransi;
4. Pluralisme;
5. Keadilan sosial.

BAB X

TEORI DEMOKRASI DAN EKSISTENSI DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Demokrasi dan Implementasinya

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asa kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.⁹⁸

Dalam hubungannya dengan implementasi ke dalam sistem pemerintahan, demokrasi juga melahirkan sistem

⁹⁸ Amin Rais, *Pengantar Dalam Misbah Zulfa Proses Sukses Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995), 1.

yang bermacam-macam.

Pertama, sistem presidensial yang menyejajarkan antara parlemen dan presiden dengan memberi dua kedudukan kepada presiden yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Kedua, sistem parlementer yang meletakkan pemerintah dipimpin oleh perdana menteri yang hanya berkedudukan sebagai kepala pemerintahan dan bukan kepala negara, sebab kepala negaranya bisa diduduki oleh raja atau presiden yang menjadi simbol kedaulatan dan persatuan.

Ketiga, sistem referendum yang meletakkan pemerintah sebagai bagian (badan pekerja) dari parlemen. Di beberapa negara ada yang menggunakan sistem campuran yang antara lain dapat dilihat dari sistem ketatanegaraan di Perancis atau di Indonesia berdasar UUD 1945.

Dengan alasan tersebut menjadi jelas bahwa asas demokrasi yang hampir sepenuhnya sebagai model terbaik bagi dasar penyelenggaraan negara ternyata memberikan implikasi yang berbeda di antara pemakai-pemakainya bagi peranan negara.

B. Arti dan Perkembangan Demokrasi

Secara etimologis istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani "*demos*" berarti rakyat dan "*kratos/kratein*" berarti kekuasaan. Konsep dasar demokrasi berarti

“rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Ada pula definisi singkat untuk istilah demokrasi yang diartikan sebagai pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun demikian penerapan demokrasi diberbagai negara di dunia, memiliki ciri khas dan spesifikasi masing-masing, yang lazimnya sangat dipengaruhi oleh ciri khas masyarakat sebagai rakyat dalam suatu negara.

Secara teori, demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang diatur dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.⁹⁹ Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat pada posisi penting dalam asas demokrasi ini, berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut

⁹⁹ Chandra Lesmana, Dkk, "Partai Politik sebagai Utilitas Publik dalam Demokrasi di Indonesia." *Jurnal Publisitas* 8.1 (2021): 11-18.

menentukan kehidupan rakyat.¹⁰⁰ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau asas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Dalam hubungan ini menurut Henry B. Mayo bahwa sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Meskipun dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*) tetapi dalam praktiknya oleh UNESCO disimpulkan, ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah ide dan praktik demokrasi.¹⁰¹ Hal ini bisa dilihat betapa negara-

¹⁰⁰ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), 207.

¹⁰¹ Merriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1998).

negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikan secara tidak sama. Ketidaksamaan atau aparatur demokrasi, tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan maupun peranan rakyat.

Sejak dimunculkannya kembali, asas demokrasi yang setelah tenggelam beberapa abad dari permukaan Eropa telah menimbulkan masalah tentang siapakah sebenarnya yang lebih berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi: negara atautkah masyarakat? Dengan kata lain, negarakah yang menguasai negara? Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi-yuridis inilah telah terjadi tolak-tarik kepentingan atau kontrol, tolak-tarik mana yang kemudian menunjukkan aspek lain yakni tolak-tarik antara negara-masyarakat karena kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahirlah konsep negara organis.¹⁰² Pemahaman atas masalah ini akan lebih jelas melalui penelusuran sejarah perkembangan prinsip sebagai asas hidup negara yang fundamental.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi. Dilihat dari pelaksanaannya demokrasi yang dipraktekkan

¹⁰² Aswab Mahasin, *Negara dan Kuasa*, dalam Prisma No. 8 tahun 1984.

bersifat langsung (*direct democracy*) untuk membuat keputusan politik dijalankan langsung oleh rakyat berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara (Budiarjo, 1982:54).

C. Bentuk-Bentuk Demokrasi

Menurut Torres, demokrasi dapat dilihat dari dua aspek: *formal democracy* dan *substantive democracy*, yaitu menunjuk bagaimana proses demokrasi itu dilakukan (Winataputra, 2006).

Formal democracy menunjuk pada demokrasi dalam arti sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pelaksanaan demokrasi di berbagai negara, alam suatu negara misalnya dapat diterapkan sistem presidensial atau parlementer.

Sistem presidensial menekankan pentingnya pemilihan presiden secara langsung, sehingga presiden terpilih mendapatkan mandat langsung dari rakyat. Sistem parlementer menerapkan model hubungan yang menyatu antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Kepala eksekutif (*head of government*) adalah berada di tangan seorang perdana menteri. Adapun kepala negara (*head*

of state) adalah berada pada seorang ratu, misalnya di negara Inggris, atau ada pula yang berada pada seorang presiden seperti di India.

D. Kajian Historis Demokrasi Di Indonesia

Demokrasi jelas bukan istilah baru dalam perbendaharaan kata dan istilah kita sebagai warga negara Indonesia karena kita terlahir dan hidup dalam prinsip atau model pemerintahan tersebut. Berbagai rentetan peristiwa, fenomena, dan tragedi telah mewarnai perjalanan penggunaan dan penerapan model sistem pemerintahan tersebut di Indonesia. Namun sekalipun demikian, model tersebut masih dipertahankan karena diyakini merupakan sistem pemerintahan yang ideal, mampu mengatasi keanekaragaman suku, adat, ras dan agama yang merupakan ciri khas Indonesia.¹⁰³

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam empat periode:

1. Periode 1945-1949, masa demokrasi parlementer yang menonjolkan peranan parlemen serta partai, kelemahan demokrasi parlementer ini memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan DPR. Akibatnya, persatuan yang digalang selama perjuangan melawan musuh menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi menjadi kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan

¹⁰³ Aseng Yulias Samongilailai, "Visi Profetis Kehidupan Sosial Umat Kristen dalam Demokrasi Menurut John W. De Gruchy." *EPIGRAPHE: Jurnal Teologi dan Pelayanan Kristiani* 3.2 (2019): 118-132.

2. Periode 1949-1965, masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional dan lebih menampilkan beberapa aspek demokrasi rakyat. Masa ini ditandai dengan dominasi presiden, terbatasnya peran partai politik perkembangan pengaruh komunis, dan peran ABRI sebagai unsur sosial politik semakin luas.
3. Periode 1966-1998, masa demokrasi Pancasila era orde baru yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial, landasan formal periode ini adalah Pancasila, UUD 1945 dan Ketetapan MPR/ MPR dalam rangka untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi pada masa demokrasi terpimpin. Namun dalam perkembangannya peran presiden semakin dominan terhadap lembaga-lembaga negara yang lain.
4. Periode 1999 – sekarang, masa demokrasi Pancasila era reformasi, dengan berakar pada kekuatan multipartai yang berusaha mengembalikan perimbangan kekuatan antar lembaga negara, antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pada masa ini peran partai politik kembali menonjol sehingga iklim demokrasi memperoleh nafas baru¹⁰⁴. Reformasi demokrasi terobosan yang

¹⁰⁴ MS. Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Paradigma: Yogyakarta, 2007), 64.

dilembagakan di bawah presiden Habibie dan Wahid adalah untuk melihat Indonesia disambut ke dalam komunitas global negara-negara "bebas" dan dianggap sebagai model demokrasi mayoritas Muslim.¹⁰⁵

Terlepas dari historis di atas, keberadaan Pancasila bertujuan menguatkan system demokrasi, terutama ketika Pancasila dipandang sebagai ideologi yang memungkinkan terwujud demokrasi religius. Fakta tersebut memperlihatkan hubungan harmonis antara Islam dan demokrasi. Walaupun sebagian kalangan memandang ajaran Islam dan demokrasi tidak akan pernah dapat disatukan baik secara formal maupun substansial. Padahal sebagian besar warga Negara Indonesia memeluk agama Islam, dan dari sisi budaya hingga etnis lebih menonjolkan corak keislaman dapat mencerminkan kehadiran Islam sebagai warna dominan tanpa mengganggu pluralitas di Indonesia.¹⁰⁶

E. Unsur-Unsur Pendukung Tegaknya Demokrasi

Tegaknya demokrasi sebagai sebuah tatanan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, ekonomi, sosial dan politik sangat tergantung pada keberadaan dan peran yang dijalankan oleh unsur-unsur penopang

¹⁰⁵ David M. Bouchier, "Two decades of ideological contestation in Indonesia: From democratic cosmopolitanism to religious nationalism." *Journal of Contemporary Asia* 49.5 (2019): 713-733.

¹⁰⁶ Z. A. Tabrani, "DISKURSUS SIMBIOTIK AGAMA DAN POLITIK DALAM EPISTEMOLOGIS PEMIKIRAN ISLAM." *Al-Ijtima: International Journal of Government and Social Science* 7.1 (2021): 75-86.

tegaknya demokrasi itu sendiri. Beberapa unsur penting penopang demokrasi adalah:

1. Negara Hukum (*rechstaat* atau *the rule of law*) memiliki pengertian bahwa memberi perlindungan hukum kepada warga negara melalui lembaga peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjamin hak asasi manusia.
2. Masyarakat Madani (*Civil Society*) yakni sebuah masyarakat dengan ciri-cirinya yang terbuka, egaliter, bebas dari dominasi dan tekanan negara. Indonesia bertransformasi menjadi sebuah negara demokrasi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁰⁷ Masyarakat madani merupakan elemen yang sangat signifikan dalam membangun demokrasi, yaitu adanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah.
3. Aliansi kelompok strategis terdiri dari partai politik, kelompok, gerakan, kelompok penekan atau kelompok kepentingan termasuk di dalamnya pers yang bebas dan bertanggungjawab.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Chandra Lesmana, Dkk, "Partai Politik sebagai Utilitas Publik dalam Demokrasi di Indonesia." *Jurnal Publisitas* 8.1 (2021): 11-18.

¹⁰⁸ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 146.

BAB XI

SELAYANG PANDANG HAK ASASI MANUSIA (HAM)

A. Pengertian

Menurut *Teaching Human Right* yang diterbitkan oleh PBB, hak asasi manusia adalah hak-hak yang melekat pada setiap manusia, yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia.¹⁰⁹ Senada dengan pengertian di atas yang dikemukakan John Locke menurutnya hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai sesuatu yang bersifat kodrati. Karena sifatnya yang demikian maka tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabut hak asasi setiap manusia, ia adalah hak dasar setiap manusia yang dibawa sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, bukan pemberian manusia atau lembaga kekuasaan.

Menurut UU No 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia, dijelaskan bahwa hak asasi manusia adalah “seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan

¹⁰⁹ Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 146.

keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

B. Perkembangan HAM di Dunia (Sebelum Dan Setelah Deklarasi HAM)

Hak Asasi Manusia telah berwujud sejak sekian lama dalam semua budaya dan tamadun manusia. Kewujudannya bermula seawal usia sejarah manusia pertama. Ia berkembang daripada keadaan mudah, ringkas dan bersahaja kepada suatu yang lebih kompleks sehinggalah ia ditulis dan dikodifikasikan sebagai suatu perundangan yang boleh dikuat kuasa dan dihakimi.¹¹⁰

Sebelum deklarasi Hak Asasi Manusia (HAM), pada zaman Yunani Kuno Plato telah memaklumkan kepada warga polisnya, bahwa kesejahteraan bersama akan tercapai manakala setiap warganya melakukan hak dan kewajibannya masing-masing. Dalam akar kebudayaan Indonesia pun pengakuan serta penghormatan tentang hak asasi manusia telah mulai berkembang, misalnya dalam masyarakat Jawa telah dikenal tradisi “Hak Pepe” yaitu hak warga desa yang diakui dan dihormati oleh penguasa seperti hak mengemukakan pendapat

¹¹⁰ Nik Muhd Marzuki Hj Muhd Nor, Raihanah Abdullah, and Wan Zainira Wan Bakar. "Perbezaan Pendekatan Hak Asasi Manusia: Suatu Sorotan Literatur: Different Approaches of Human Rights: A Literature Review." *Journal of Shariah Law Research* 5.1 (2020): 1-34.

walaupun hak tersebut bertentangan dengan kemauan penguasa.¹¹¹

Awal perkembangan hak asasi manusia dimulai tatkala ditandatanganinya *Magna Charta* (1215) oleh Raja John Lackland, kemudian juga penandatanganan *Petition of Right* pada tahun 1215 oleh raja Charles I. Dalam hubungan ini raja berhadapan dengan utusan rakyat (*house of commons*). Dalam hubungan inilah maka perkembangan hak asasi manusia itu sangat erat hubungannya dengan perkembangan demokrasi. Setelah itu perjuangan yang lebih nyata pada penandatanganan *Bill of Right* oleh raja Willem III pada tahun 1689, sebagai hasil dari pergolakan politik yang dahsyat yang disebut sebagai *the Glorious Revolution*. Peristiwa itu tidak saja sebagai suatu kemenangan parlemen atas raja, melainkan juga merupakan kemenangan rakyat dalam pergolakan yang menyertai pergolakan *Bill of Right* yang berlangsung selama 60 tahun.¹¹²

Puncak perkembangan perjuangan hak asasi manusia tersebut yaitu ketika *Human Right* untuk pertama kalinya dirumuskan secara resmi dalam "*declaration of Independen*" Amerika Serikat tertanggal 4 Juli 1776 tersebut dinyatakan bahwa seluruh umat manusia dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa beberapa hak

¹¹¹ Baut Paul & Benny Hartnan, *Kompilasi Deklarasi HAM* (Jakarta: YLBHL, 1988), 3.

¹¹² Jimly Asshiddiqy, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 6.

yang tetap dan melekat padanya. Perumusan hak-hak asasi manusia secara resmi kemudian menjadi dasar pokok konstitusi Amerika Serikat tahun 1787, yang mulai berlaku 4 Maret 1789.¹¹³

Perjuangan hak asasi manusia tersebut sebenarnya telah diawali di Perancis sejak Rosseau, dan perjuangan itu memuncak dalam revolusi Perancis yang berhasil menetapkan hak asasi manusia “*Declaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*” yang ditetapkan oleh *Assemblée Nationale* pada tahun 1789.¹¹⁴ Semboyan revolusi Perancis adalah: *Liberty* (Kemerdekaan), *Egality* (Kesamarataan), dan *Fraternity* (Kerukunan atau persaudaraan).

Franklin D. Roosevelt, presiden Amerika Serikat, pada permulaan abad ke-20 menformulasikan empat macam hak asasi yang dikenal dengan *The Four Freedoms*: (1) *freedom of speech*, (2) *freedom of religion*, (3) *freedom from fear* dan (4) *freedom from want*.¹¹⁵

Setelah Deklarasi Universal HAM, Secara garis besar perkembangan pemikiran tentang HAM dibagi menjadi 4 generasi:

- 1. Generasi pertama**, pengertian HAM hanya berpusat pada hukum dan politik. Dampak perang Dunia II sangat mewarnai pemikiran

¹¹³ Wirogo, Marbangun Hardjo, HAM dalam *Maknisme-Mekanisme Perintis Nasional Regional* (Bandung: Padma, 1977), 43.

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqy, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 90.

¹¹⁵ Merriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1981), 121.

generasi ini.

2. **Generasi Kedua**, pemikiran HAM tidak saja menuntut hak yuridis seperti yang dikampanyekan generasi pertama, tapi juga menyerukan hak-hak sosial, ekonomi, politik dan budaya.
3. **Generasi ketiga**, sebagai penyempurnaan wacana HAM generasi sebelumnya, generasi ini menyerukan wacana kesatuan HAM antara hak ekonomi, sosial, politik, budaya dan hukum dalam suatu integral yang dikenal dengan hak melaksanakan pembangunan.
4. **Generasi keempat**, lahirnya pemikiran kritis HAM sebagai dampak rumusan generasi ketiga, peran dominan negara dan mengabaikan kesejahteraan rakyat mendapat sorotan tajam pada generasi keempat ini.

C. Perkembangan HAM di Indonesia

Wacana HAM di Indonesia telah berlangsung seiring dengan berdirinya negara Indonesia. Secara garis besar perkembangan pemikiran HAM di Indonesia dibagi ke dalam dua periode, yaitu sebelum kemerdekaan (1908-1945) dan sesudah kemerdekaan (1945-sekarang).

1. Periode Sebelum Kemerdekaan

Pemikiran HAM dalam periode ini dapat dijumpai dalam sejarah kemunculan organisasi pergerakan nasional seperti Boedi Oetomo (1908)

Sarikat Islam (1911) Indische Partij (1912) dan lain-lain. Lahirnya organisasi pergerakan nasional itu tidak bisa terlepas dari adanya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh penjajah.

2. Periode setelah kemerdekaan

- a. **Periode 1945-1950.** Pemikiran HAM pada periode awal pasca kemerdekaan masih menekankan pada wacana hak untuk merdeka (*self determination*) hak untuk berserikat melalui organisasi politik yang didirikan serta hak kebebasan untuk menyampaikan pendapat terutama di parlemen.
- b. **Periode 1950-1959.** Periode ini dikenal dengan masa demokrasi parlementer. Sejarah pemikiran HAM pada masa ini dicatat sebagai masa yang sangat kondusif bagi sejarah perjalanan HAM di Indonesia.
- c. **Periode 1959-1966.** Periode ini merupakan masa berakhirnya demokrasi terpimpin yang berpusat pada kekuasaan presiden Soekarno.
- d. **Periode 1966-1998.** Pada mulanya lahirnya Orde Baru menjanjikan harapan baru bagi penegakan HAM di Indonesia. Namun, kenyataannya Orde Baru justru menorehkan sejarah hitam pelanggaran HAM di

Indonesia. Janji Orde Baru dalam penegakan HAM dengan merekomendasikan gagasan tentang perlunya pembentukan pengadilan HAM tahun 1967 untuk wilayah Asia. Janji Orde Baru mengenai pelaksanaan HAM mengalami kemunduran pesat sejak awal 1970-an hingga 1980-an.

- e. **Periode Pasca Orde Baru.** Tahun 1998 adalah era paling penting dalam sejarah HAM di Indonesia. Lengsernya tampuk kekuasaan Orde Baru sekaligus menandai berakhirnya rezim militer Indonesia dan datangnya era baru demokrasi dan HAM. Komitmen pemerintah terhadap penegakan HAM ditunjukkan dengan pengesahan UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM, pembentukan Kantor Menteri Negara Urusan HAM pada tahun 1999 kemudian digabungkan tahun 2000 dengan departemen Hukum dan Perundang-undangan menjadi Departemen Kehakiman dan HAM, pembahasan pasal-pasal tentang HAM dalam amandemen UUD 1945.

Sebagai agama mayoritas di Indonesia, Islam mempunyai peran besar dalam penegakan HAM, membangun pluralisme dan menghilangkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas karena

perbedaan agama, suku, dan adat istiadat.¹¹⁶ Islam diharapkan tampil sebagai agama yang menjadi garda terdepan membangun pluralisme dan melawan segala bentuk diskriminasi karena perbedaan agama. Demikian juga sebaliknya, sebagai mayoritas, Islam tidak menuntut dirinya ditempatkan dalam posisi tinggi dalam pluralisme itu. Dalam konteks inilah peran strategis Islam sebagai garda terdepan menegakkan pluralisme agama di Indonesia, karena pluralisme menjadi sebuah tolak ukur akan tegaknya sebuah konsep HAM “kultural”.

¹¹⁶ Miski, "Menegakkan HAM “Kultural” (Cultural Rights) Melalui Peran Islam dalam Wacana Pluralisme Agama di Indonesia." *Resolusi: Jurnal Sosial Politik* 3.2 (2020): 63-73.

BAB XII

OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

A. Pengertian

Dalam era reformasi ini di setiap negara pasti membutuhkan pemerintah yang baik atau yang biasa disebut dengan *Good Government Governance* di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pemberlakuan otonomi daerah merupakan bagian dari reformasi kehidupan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah mengubah kebijakan pemerintah pusat terhadap segelintir bidang menjadi kebijakan daerah, termasuk kebijakan pengelolaan fiskal daerah.¹¹⁷

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dengan sistem desentralisasi. Pemerintah daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya di luar ranah pemerintahan. Hal ini ditetapkan sebagai urusan

¹¹⁷ Herindraningrum, Farah Faadillah, and Indrawati Yuhertiana, "Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia: Literature Review." *El Muhasaba: Jurnal Akuntansi (e-Journal)* 12.2 (2021): 157-171.

pemerintah pusat dengan undang-undang.¹¹⁸

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur baur (*interchangeably*). Sekalipun secara teoritis kedua konsep ini dapat dipisahkan namun secara praktis kedua konsep ini sulit dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan pada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut. Desentralisasi sebagaimana didefinisikan PBB adalah sebagai berikut:

“Desentralisasi terkait dengan masalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat yang ada di ibu kota negara baik melalui cara dekonsentrasi, misalnya pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian melalui pemerintah atau perwakilan di daerah.”¹¹⁹

Batasan ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Tapi belum menjelaskan isi dan keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan serta konsekuensi kewenangan itu bagi badan-badan otonomi daerah.

¹¹⁸ R. Saraswati, Dkk, "Recent developments and changes in the governance of regional legal products in Indonesia: Supervision, evaluation and clarification mechanisms." *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 12.7 (2020): 1-9.

¹¹⁹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 170.

Lebih luas Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggungjawab dalam sumber dari pemerintah pusat dan agen-agensya kepada unit kementerian pemerintah pusat, unit yang ada di bawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional aatau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi.¹²⁰

Sedangkan pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan keputusan-keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

B. Alasan memilih Desentralisasi

Otonomi daerah menjadi pilihan pemerintahan Indonesia dimana roda pemerintahan tidak lagi dijalankan secara sentralisasi tetapi desentralisasi. Diberlakukannya desentralisasi diharapkan akan memenuhi tujuan keadilan, pemerataan, keseimbangan pembangunan suatu daerah, memberdayakan potensi lokal, memberi kesempatan kepada daerah untuk mengatur dan menata dirinya sendiri. Meskipun demikian dengan desentralisasi tidak untuk menggoyangkan sendi-sendi

¹²⁰ Rondinelly Dennis A dan Cheema G. Shabir, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries* (California, 1998).

kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²¹

Sementara itu ada alasan ideal dan filosofis bagi penyelenggaraan desentralisasi pada pemerintah daerah, seperti dinyatakan oleh The Liang Gie:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan hak-hak demokrasi.
4. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

¹²¹ Tutuk Ari Arsanti, "Mengelola Perubahan Di Era Otonomi Daerah Sebagai Kebijakan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baru," *Fokus Ekonomi*, Vol. 5:2 (Agustus 2006).

5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dari berbagai kalangan teoritis pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi daerah adalah:

1. Untuk terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai sarana pendidikan politik
3. Pemerintah daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan
4. Stabilitas politik
5. Kesetaraan politik (*political equality*).
6. Akuntabilitas public

C. Bentuk Desentralisasi dalam Konteks Otonomi Daerah

Rondinelli¹²² membedakan empat bentuk desentralisasi, yakni:

1. Deconcentration, yaitu merupakan pembagian kewenangan dan tanggungjawab administratif antara pemerintah (departemen) pusat dengan pejabat birokrasi pusat di lapangan.
2. Delegation to semi-autonomous and prastatal agencies, yaitu pelimpahan pengambilan

¹²² Ibid.

keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.

3. *Devolution to local government*, ini merupakan desentralisasi yang lebih ekstensif, yang merujuk pada situasi dimana pemerintah pusat mentransfer kewenangan untuk pengambilan keputusan keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah. Menurut Mawhood sebagaimana dikutip oleh Turner dan Hulme ada lima ciri yang melekat pada devolusi, yaitu:
 - a. Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab pada pelayanan lokal yang signifikan
 - b. Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri
 - c. Harus mengembangkan kompetensi staf
 - d. Anggota dewan yang terpilih yang beroperasi pada garis partai harus menentukan kebijakan dan prosedur internal
 - e. Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasihat dan evaluator luar yang tidak memiliki peranan apa pun di dalam

otoritas local

4. *Nongovernmentin institutions (privatization)*. Menurut Rondinelli privatisasi adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tapi dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan usaha swasta, misalnya BUMN dan BUMD dilebur menjadi Perusahaan Terbatas (PT).
5. Tugas Pembantuan (*medibewin*) merupakan pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas dan urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas.

D. Prinsip-prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Merujuk pada teori hierarki norma hukum yang berlaku di Indonesia, ada dua jenis, antara lain hierarki formal dan fungsional. Hierarki formal Hans Kelsen sering dikemukakan sebagai Stufenbau des recht, ia mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang berlaku di Indonesia. Peraturan perundang-undangan di Indonesia Itu juga dalam pembentukannya dan harus

sejalan dengan hukum utama atau payung hukumnya.¹²³ Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota sedang pada daerah propinsi merupakan otonomi terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada

¹²³ Faisal Afda'u, Siti Ummu Adillah, and Latifah Hanim. "An Overview of Omnibus Law from Point of Establishing Legal System in Indonesia." *Law Development Journal* 4.2 (2022).

daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan, dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan konsekwen kepada yang menugaskan.

DAFTAR PUSTAKA

- Afda'u, Faisal, Siti Ummu Adillah, and Latifah Hanim. "An Overview of Omnibus Law from Point of Establishing Legal System in Indonesia." *Law Development Journal* 4.2 (2022).
- Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi Tentang Percaturan dalam Konsituante* (Jakarta: LP3ES, 1985).
- Alam, Lukis. "Internalisasi nilai-nilai pendidikan islam dalam perguruan tinggi umum melalui lembaga dakwah kampus." *Istawa: Jurnal Pendidikan Islam* 1.2 (2016): 101-119.
- Amin Rais, *Pengantar Dalam Misbah Zulfu Proses Sukses Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995).
- Aminudin, Aminudin. "People And Citizens (An Overview of Concepts and Relationships between the two)." *Jurnal Setia Pancasila* 2.1 (2021): 27-34.
- Aswab Mahasin, *Negara dan Kuasa*, dalam Prisma No. 8 tahun 1984.
- Azra, Azyumardi, *Pendidikan Demokrasi dan Demokratisasi di Dunia Muslim*, makalah seminar nasional *civic education* di PT Mataram, 2002.

- B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983).
- Bakti, Andi Faisal, *Good Governance a Workable Solution for Indonesia* (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000).
- Baut Paul & Benny Hartnan, *Kompilasi Deklarasi HAM* (Jakarta: YLBHI, 1988).
- Berger, *The Capitalis Revolution Fifty Preportion about Property, Equality and Liberty* (New York: Basic Book, 1988).
- Bourchier, David M. "Two decades of ideological contestation in Indonesia: From democratic cosmopolitanism to religious nationalism." *Journal of Contemporary Asia* 49.5 (2019): 713-733.
- C.S.T. Kansil, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005).
- Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2003).
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: CV Rajawali, 1983).
- Farold. J. Lasky, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947).
- Fukuyama, F. *The End of History* (Bandung: Polity Press, 1989).
- Gaffra Afan, *Etika Politik dan Good Governance*, makalah, 2001
- Hall Suart, David Held dan Tony Mc Grew (ed.),

Modernity and Its Future (Cambridge: Polity Press, 1990).

Hartono Hadisoepipto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Liberty, 1996).

Herindraningrum, Farah Faadillah, and Indrawati Yuhertiana. "Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia: Literature Review." *El Muhasaba: Jurnal Akuntansi (e-Journal)* 12.2 (2021): 157-171.

Husein Muhammad, "Islam dan Negara Kebangsaan: Tinjauan Politik" dalam Ahmad Saudey, *Pergulatan Pesantren dan Demokrasi* (Yogyakarta: LkiS, 2001).

Idam, Mustofa. "Pendidikan Islam Dalam Jejaring Penanaman Nilai Nasionalisme." *Jurnal Pikir: Jurnal Studi Pendidikan dan Hukum Islam* 3.2 (2017): 24-45.

Irfani, Sabit, Dwi Riyanti, and Ricky Santoso Muharam. "Rand Design Generasi Emas 2045: Tantangan Dan Prospek Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Kemajuan Indonesia." *Jurnal Penelitian Kebijakan Pendidikan* 14.2 (2021).

Ishak, Maziahtusima, et al. "Tinjauan Tahap Prestasi Peranan Guru Pendidikan Islam Sebagai Pemangkin Perubahan Ke Arah Pembentukan Masyarakat Madani Melalui Kaedah Pendidikan

Islam Tidak Formal: A Review of the Role Performance Level of Islamic Education Teachers as Catalysts for Change Towards the Development of Madani Society Through Non-Formal Islamic Education Methods." *Sains Insani* 6.1 (2021): 25-34.

Ismaun, *Pancasila Sebagai Keperibadian Bangsa Indonesia* (Bandung: Cahayssa Remaja, 1981).

Ismaun, *Pancasila Sebagai Keperibadian Bangsa Indonesia*.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (jakarta: Konstitusi Press, 2006)

John M. Echol dan Hassan Shadily, *An Englis-Indonesia Dictionary* (Jakarta: PT. GRamedia, 1996).

Kamrussamad, Muhamad Ali Embi. "Form Of New Patriotism In The Jakarta Capital City Area." *Systematic Reviews in Pharmacy* 11.2 (2020): 820-824.

Lesmana, Chandra, Karim Suryadi, and Leni Anggraeni. "Partai Politik sebagai Utilitas Publik dalam Demokrasi di Indonesia." *Jurnal Publisitas* 8.1 (2021): 11-18.

Manik, Toba Sastrawan, and Suharno Suharno. "Tinjauan Reflektif Media Massa dalam Pendidikan Politik di Indonesia." *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan*

dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA) 7.1 (2019): 51-59.

Mansoer, *Acuan Pembelajaran Mata Kuliah Pendidikan Kewarganegaraan*, 2005

Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UAD Press, 2006).

Meriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Prenada Media, 2005).

Merriam Budiarto, *Dasar Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1998).

Miski, Miski. "Menegakkan HAM "Kultural" (Cultural Rights) Melalui Peran Islam dalam Wacana Pluralisme Agama di Indonesia." *Resolusi: Jurnal Sosial Politik* 3.2 (2020): 63-73.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: CV Sinar Bakti, 1995).

_____, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1998).

MD, Moh. Mahfud. *Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gramedia, 1999).

MS. Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan (Paradigma: Yogyakarta, 2007).*

Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam*

- Konstitusi Madinah dan UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2001)
- Syadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990)
- Nor, Nik Muhd Marzuki Hj Muhd, Raihanah Abdullah, and Wan Zainira Wan Bakar. "Perbezaan Pendekatan Hak Asasi Manusia: Suatu Sorotan Literatur: Different Approaches of Human Rights: A Literature Review." *Journal of Shariah Law Research* 5.1 (2020): 1-34.
- Nurdin, Encep Syarief. "The Policies on Civic Education in Developing National Character in Indonesia." *International Education Studies* 8.8 (2015): 199-209.
- Qurrotul, Aini Maryam Siti. "Perkawinan Antar Agama Di Indonesia Perspektif Kajian Sosial Legal." *Jurnal Pikir: Jurnal Studi Pendidikan dan Hukum Islam* 4.1 (2018): 80-96.
- Ratih, Lilis Dewi, and Fatma Ulfatun Najicha. "Wawasan Nusantara Sebagai Upaya Membangun Rasa Dan Sikap Nasionalisme Warga Negara: Sebuah Tinjauan Literatur." *Jurnal Global Citizen: Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan Kewarganegaraan* 10.2 (2021): 59-64.
- Ritonga, Rifandy, et al. "Hak Negara untuk Mengontrol Sumber Daya Alam di Indonesia: Review Putusan

- Mahkamah Konstitusi." *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1.2 (2021): 1-13.
- Roger H. Soltau, *Education for Politics* (London: Longmans, Green & Co, 1961)
- Rondinelly Dennis A dan Cheema G. Shabir, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries* (California, 1998).
- Rusminah, "Kewarganegaraan" dalam Padmo Wahjono, *Masalah Kewarganegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 313.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Armico, 1986), 35.
- Samongilailai, Aseng Yulias. "Visi Profetis Kehidupan Sosial Umat Kristen dalam Demokrasi Menurut John W. De Gruchy." *Epigraphe: Jurnal Teologi dan Pelayanan Kristiani* 3.2 (2019): 118-132.
- Sarasati, Ruruh. "Membangun Identitas Nasional Melalui Teks: Review Singkat terhadap Teks Sastra dalam Buku Teks Bahasa Indonesia." *Diksi* 29.1 (2021): 69-76.
- Saraswati, R., A. Ristyawati, and R. S. Basworo. "Recent developments and changes in the governance of regional legal products in Indonesia: Supervision, evaluation and clarification mechanisms." *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 12.7 (2020): 1-9.

- Sarungu, Lukas Maserona. "An Inquiry to Globalization and Cultural Identity: A Search for Conceptual Framework." *Insignia: Journal of International Relations* (2021): 102-110.
- Solikin, Akhmad. "Pengeluaran pemerintah dan perkembangan perekonomian (Hukum Wagner) di negara sedang berkembang: Tinjauan sistematis." *Info Artha* 2.1 (2018): 65-89.
- Sri Soemantri Martosoewignyo, "Konstitusi Serta artinya untuk Negara," dalam Padmo Wahyono, *Masalah Kewarganegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 9.
- Sudargini, Yuli, and Agus Purwanto. "Pendidikan Pendekatan Multikultural Untuk Membentuk Karakter dan Identitas Nasional di Era Revolusi Industri 4.0: A Literature Review." *Journal of Industrial Engineering & Management Research* 1.3 (2020): 299-305.
- Supriyadi, Supriyadi. "Perencanaan Pembelajaran Mata Pelajaran IPS dan PPKn Dalam Kajian Perspektif Teori Belajar Kognitif." Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Berkemajuan dan Menggembirakan (The Progressive & Fun Education Seminar) ke-2, 2017.
- Suryo, *Pembentukan Identitas Nasional*, makalah seminar terbatas Pengembangan Wawasan tentang *Civic Education* LP3 UMY Yogyakarta, 2002.

- Tabrani, Z. A. "Diskursus Simbiotik Agama Dan Politik Dalam Epistemologis Pemikiran Islam." *Al-Ijtimai: International Journal Of Government and Social Science* 7.1 (2021): 75-86.
- Tabrani, Z. A., and Warul Walidin. "Hak-Hak Non Muslim dalam Pemerintahan: Konsep Dien wa Ni'mah dan Pluralisme Agama di Indonesia." *Al-Ijtimai: International Journal of Government and Social Science* 3.1 (2017): 15-28.
- Tabrani, Z. A., and Warul Walidin. "Hak-Hak Non Muslim dalam Pemerintahan: Konsep Dien wa Ni'mah dan Pluralisme Agama di Indonesia." *Al-Ijtimai: International Journal of Government and Social Science* 3.1 (2017): 15-28.
- Teks UUD 1945 merupakan hasil amandemen ke-II UUD 1945 oleh MPR RI pada sidang Umum MPR tahun 2000.
- Tim ICCE UIN Jakarta, Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005)
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006)
- Toto S. Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1981).
- Wardana, Aditya Kurnia. "Abuse of Authority Article

3 of Law No. 31 of 1999 concerning Eradication of Corruption in Criminal Law Review." *Law Research Review Quarterly* 5.1 (2019): 107-112.

Winata Putra, Udin S. *Apa dan Bagaimana Pendidikan Kewarganegaraan*, makalah lokakarya Civic Education Dosen IAIN/STAIN se Indonesia, 2001

Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1982).

Wirogo, Marbangun Hardjo, HAM dalam *Maknisme-Mekanisme Perintis Nasional Regional* (Bandung: Padma, 1977).

Yusuf al-Qardhawy, *Fiqih Daulah Dalam Perspektif al-Qur'an dan as-Sunnah*, terj. Kathur Suhardi (Jakarta: Pustaka al Kautsar, 1998).