

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tentara Nasional Indonesia (TNI) memiliki peran strategis dalam pembelaan negara dan bangsa, serta dalam menjaga pertahanan dan keamanan nasional.¹ Sejak era reformasi, TNI berperan lebih terbatas dalam bidang pertahanan dan keamanan, meninggalkan peran sosial-politik yang sebelumnya dijalankan. Pasca-perang dingin dan berkembangnya demokrasi baru, optimisme mengenai hubungan sipil-militer meningkat. Namun, implementasi kontrol sipil terhadap militer, yang menurut Samuel Huntington merupakan elemen penting dalam negara demokrasi, tidaklah mudah, baik dalam masa perang maupun damai, kontrol sipil yang objektif atas militer masih sulit diterapkan.²

Pembentukan angkatan bersenjata di negara-negara modern pada dasarnya ditujukan untuk menjaga serta mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah negara. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, peran militer mengalami perluasan melampaui fungsi utamanya. Dalam konteks Indonesia, prinsip dasar pertahanan negara tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, khususnya Pasal 2, yang menegaskan bahwa pertahanan negara merupakan suatu usaha menyeluruh yang didasarkan pada kesadaran hak dan kewajiban warga

¹ Rifki Efendy, *Kedudukan Dan Kewenangan Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemberantasan Terorisme Di Indonesia*, Lex Crimen Vol. Iii/No. 1/Jan-Mar/2014 , h. 22.

² Munsharif Abdul Chalim, *Peranan Dan Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (Tni) Di Dalam Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional Di Tinjau Dari Perspektif Politik Hukum Di Indonesia*, Pembaharuan Hukum 102 Volume II No. 1 Januari - April 2015, h. 103.

negara serta kepercayaan terhadap kemampuan sendiri. Selanjutnya, Pasal 4 dan Pasal 5 dalam undang-undang tersebut menjelaskan tujuan dan fungsi dari sistem pertahanan negara. Penjelasan pada Pasal 4 menyebutkan bahwa ancaman adalah segala bentuk tindakan atau aktivitas, baik dari dalam maupun luar negeri, yang dapat mengganggu kedaulatan, keutuhan wilayah, serta keselamatan bangsa. Oleh karena itu, keberadaan angkatan bersenjata dalam negara modern menjadi bagian penting dalam menjaga stabilitas nasional dan mencegah berbagai bentuk ancaman terhadap negara.

Di Indonesia, dalam hal ini mencakup pada peran ganda TNI dalam mempertahankan keamanan nasional, yang terkait erat dengan sejarah perjuangan bangsa. Susunan dan posisi TNI diatur dengan tegas dalam ketetapan yang tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 mengenai Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia, yang mengatur hal-hal berikut pada Pasal 3³ :

1. Tentara Nasional Indonesia terdiri dari tiga angkatan, yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, yang disusun berdasarkan kebutuhan dan diatur dalam Undang-Undang.
2. Tentara Nasional Indonesia berada di bawah komando Presiden.
3. Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

³ Rifki Efendy, *Op Cit*, h. 23-24.

4. Prajurit Tentara Nasional Indonesia tunduk pada peradilan militer untuk pelanggaran hukum militer, serta tunduk pada peradilan umum untuk pelanggaran hukum pidana umum dan jika peradilan umum tidak berfungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4a), prajurit Tentara Nasional Indonesia akan tunduk pada peradilan yang diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) struktur TNI terbagi menjadi 3, yakni: TNI Angkatan Darat (AD), TNI Angkatan Laut (AL), dan TNI Angkatan Udara (AU). Ketiga matra ini menjalankan tugasnya baik secara sendiri-sendiri maupun dalam bentuk gabungan, di bawah komando Panglima TNI, dan memiliki kedudukan yang setara tanpa adanya hierarki di antara mereka. Susunan tersebut mencerminkan bahwa TNI bertanggung jawab menjaga tiga dimensi strategis negara, yaitu wilayah darat, laut, dan udara, yang masing-masing ditangani oleh angkatan yang memiliki fungsi khusus. Dalam rangka penguatan sistem pertahanan negara, struktur organisasi dan kedudukan TNI telah diatur secara normatif agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tugasnya.

Di sisi lain, perubahan terhadap UU TNI yang baru yang kini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 (UU TNI Baru) menimbulkan wacana baru terkait perluasan peran militer. Revisi undang-undang ini tidak mengubah seluruh isi, melainkan hanya beberapa pasal, serta menambahkan ketentuan mengenai peningkatan peran TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Tujuan dari penyesuaian tersebut adalah memperkuat kesiapsiagaan TNI dalam menghadapi bentuk ancaman kontemporer serta mendorong sinergi lebih erat

dengan lembaga-lembaga sipil. Namun demikian, keterlibatan TNI dalam ranah pemerintahan sipil memunculkan kekhawatiran akan kembalinya peran ganda militer, seperti yang pernah terjadi melalui doktrin dwifungsi ABRI pada masa Orde Baru doktrin yang secara tegas dihapuskan dalam era reformasi 1998 guna mengembalikan profesionalisme militer serta menjaga netralitasnya dari pengaruh politik. Jika kecenderungan tersebut kembali terjadi, maka nilai-nilai reformasi yang menuntut pemisahan tegas antara militer dan politik akan tercederai. Militer sebagai institusi pertahanan negara seharusnya tetap memelihara hubungan konstruktif dengan masyarakat dan pemerintahan secara netral, adil, dan tidak memihak. Oleh karena itu, penting bagi TNI untuk tetap fokus pada fungsi utamanya sebagai penjaga kedaulatan, dan membangun hubungan sipil-militer yang transparan, terukur, dan berlandaskan konstitusi.

Dalam UU TNI Baru terdapat penambahan tugas baru bagi TNI yang mencakup penugasan dalam operasi militer selain perang (OMSP) dan peran aktif dalam menjaga perdamaian dunia. Revisi ini mengundang perhatian publik karena dinilai dapat memperkuat peran militer dalam ranah sipil, yang berpotensi menambah pengaruh militer dalam sektor non-militer. Namun, revisi ini juga mendapat kritik terkait dengan kemungkinan pengembalian fungsi ganda militer yang mengingatkan pada masa dwifungsi ABRI.

Namun secara fakta, beberapa Pasal yang diubah ataupun ditambahkan dalam UU TNI yang menjadi UU TNI Baru tidak memungkinkan peran TNI untuk mengembalikan peran ganda yang sebelumnya berasal dari doktrin dwifungsi ABRI. Pada penelitian ini berfokus pada Pasal 47 yang menetapkan bahwa prajurit

TNI aktif dapat mengisi posisi di 14 kementerian/lembaga tanpa harus mengundurkan diri atau pensiun. Sebelumnya, UU TNI, prajurit TNI aktif hanya diperbolehkan menjabat di 10 kementerian/Lembaga. Sehingga pada penelitian ini berfokus pada permasalahan ratio legis Prajurit TNI yang dapat menduduki jabatan pemerintahan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 47 UU TNI Baru dan konformitas Prajurit TNI dalam menduduki jabatan pemerintahan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa ratio legis Prajurit TNI dapat menduduki jabatan pemerintahan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 ?
2. Apa konformitas Prajurit TNI dalam menduduki jabatan pemerintahan ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ratio legis Prajurit TNI dapat menduduki jabatan pemerintahan dalam Pasal 47 UU TNI Baru.
2. Untuk mengetahui konformitas Prajurit TNI dalam menduduki jabatan pemerintahan.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Teoritis, untuk mengetahui ratio legis Prajurit TNI dapat menduduki jabatan pemerintahan dalam Pasal 47 UU TNI Baru.
- 1.4.2 Manfaat Praktis, penelitian dapat dijadikan sebagai referensi untuk akademisi dan peneliti hukum yang betertarik dalam mempelajari hukum pemerintahan.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil kajian peneliti terhadap penelitian hukum sebelumnya yang berupa skripsi, peneliti menemukan sejumlah penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan objek penelitian dengan yang diajukan dalam penelitian ini. Beberapa skripsi penelitian hukum yang dimaksud antara lain:

Aulia Safina Mochtar, Pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Sebagai Direksi Dan Komisaris Pada Badan Usaha Milik Negara, Tahun 2021, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah 1. Bagaimana peraturan mengenai pengangkatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di Badan Usaha Milik Negara? 2. Bagaimana implikasi hukum terhadap penempatan Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di Badan Usaha Milik Negara?. Dan menggunakan metode Pendekatan yang dipakai adalah metode pendekatan penelitian hukum normatif, yang merupakan penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan norma dan kaidah dari peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian hukum normatif ini yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada pemikiran bahwa penelitian ini hendak menganalisis tentang TNI-Polri yang merangkap jabatan sebagai komisaris atau direksi di BUMN berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PER- 10/MBU/10/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara

Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara. Maka Penulis bermaksud memberikan kesimpulan atas hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut: Pengangkatan Perwira aktif di BUMN telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 15 Ayat (1) dan (2) , dan Pasal 27 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Selain itu, terjadi pula pertentangan lainnya pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun di dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional. 2) Adapun implikasi hukum daripada pengangkatan Perwira aktif sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Administrasi Prajurit Tentara Nasional Indonesia Pasal 33, dan Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2014 tentang Hukum Disiplin Militer. Adapun mengenai indikasi terhadap hak-hak keuangan gaji TNI-Polri dan BUMN, diatur berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 144/PMK.05/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemberian Gaji/Pensiun/Tunjangan Bulan Ketiga Belas Dalam Tahun Anggaran 2014 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun/Tunjangan.

Arihan Saleh Saputra, Analisis Yuridis Pasal 47 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Aktif Menjadi Kepala Daerah (Studi Kasus Bupati Kabupaten Seram Barat Provinsi Maluku), Tahun 2023, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah 1. Bagaimana Tinjauan yuridis pasal 47 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia Aktif Menjadi Kepala Daerah ? 2. Apa dampak hukum dari penunjukan anggota Tentara Nasional Indonesia aktif menjadi penjabat kepala daerah ?. Dan menggunakan metode Pendekatan yang dipakai adalah metode pendekatan Penelitian berbentuk studi kepustakaan (library research) dan merupakan penelitian hukum yuridis normatif yaitu mengacu pada norma-norma hukum. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknis analisa data tersebut menerapkan penelitian kualitatif menggunakan pendekatan undang-undang (statue approach) dan pendekatan kasus (Case Approach) dengan penarikan kesimpulan mengguakan metode deduktif. Maka Penulis bermaksud memberikan kesimpulan atas hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut: bahwa pada pasal 47 ayat (1) undang undang nomor 34 tahun 2004, prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Merujuk pada keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 113.81-1164 Tahun 2022 tentang pengangkatan Brigadir Jendral Andi Chandra As'aduddin sebagai Bupati Seram Bagian Barat Maluku, telah bertentangan dengan Undang-undang nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang mana seorang TNI aktif tidak dapat menduduki jabatan sipil kecuali telah pensiun atau mengundurkan diri sebagai anggota TNI. Karena kejadian tersebut hal ini menyebabkan hilangnya

profesionalisme Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan dan keamanan negara karena terjun ke ranah politik praktis. disamping itu perlu adanya penjelasan peraturan pelaksana tentang penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi dalam bentuk peraturan perundang undangan. Perlu juga menjelaskan tempat dan posisi TNI dalam politik saat ini secara lebih jelas dalam kendali otoritas sipil.

Sedangkan Penelitian hukum yang Peneliti lakukan berjudul Kedudukan Tentara Nasional Indonesia Dalam Jabatan Pemerintahan dengan menggunakan rumusan masalah Apa ratio legis penempatan TNI dalam ranah jabatan pemerintahan dan Apa batasan penempatan kewenangan TNI dalam menduduki jabatan pemerintahan. Selain itu peneliti menggunakan Pendekatan penelitian Perundang-Undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Tentara Nasional Indonesia (TNI) merupakan bagian dari elemen bangsa yang secara khusus dipersiapkan untuk menjalankan peran strategis dalam menjaga kedaulatan negara dan menjamin stabilitas keamanan nasional. Sebagai institusi yang berskala nasional, TNI tidak berpijak pada identitas kedaerahan, suku, ras, atau agama, melainkan menempatkan kepentingan nasional di atas segala kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Proses pembentukan dan pengembangan TNI dilaksanakan secara profesional, sejalan dengan prinsip-prinsip politik negara yang demokratis, menjunjung supremasi sipil, menghormati hak asasi manusia, serta mematuhi hukum nasional dan perjanjian internasional yang

telah diratifikasi oleh negara. Seluruh kegiatan tersebut didukung melalui pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dikelola dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Saat ini, Indonesia tengah mengalami proses transisi dari sistem pemerintahan otoriter menuju tatanan demokrasi yang lebih terbuka, dengan berbagai tantangan dan dinamika yang menyertainya. Kendati demikian, perubahan sistem politik ini tidak mengubah inti dari tugas utama TNI sebagai komponen utama pertahanan negara, maupun dedikasi para prajurit dalam menjaga dan melindungi rakyat. Pada masa lalu, TNI memiliki peran yang cukup besar dalam bidang sosial politik. Namun, sejak era reformasi bergulir, TNI telah melakukan reposisi dengan meninggalkan fungsi sosial politik tersebut dan kini lebih memfokuskan diri pada tugas pokok di bidang pertahanan negara, serta menjalankan peran pendukung dalam membantu tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), lembaga ini berperan sebagai komponen utama pertahanan negara yang bertanggung jawab dalam menghadapi berbagai bentuk ancaman militer, baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, serta menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah nasional. Untuk melaksanakan fungsinya, TNI menjalankan berbagai operasi militer, yang meliputi Operasi Militer untuk Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP), sebagaimana diatur dalam Pasal 5, 6, dan

⁴ Endriartono Sutarto, *Kewajiban Prajurit Mengabdikan Kepada Bangsa*, Pusat Penerangan TNI, Desember 2005, h. 21-22.

7. Revisi terbaru melalui Undang-Undang TNI yang baru juga menegaskan kembali peran, tugas, dan fungsi TNI sebagai alat negara yang menjalankan kewenangannya sesuai dengan arah kebijakan politik nasional.

Dalam doktrin Tri Dharma Eka Karya (Tridek), dinyatakan bahwa kedaulatan negara dapat terganggu oleh ancaman yang datang dari dalam maupun luar negeri, baik dalam bentuk serangan fisik langsung maupun ancaman tidak langsung seperti perang proksi (proxy war). Ancaman tersebut dapat dilakukan oleh aktor negara maupun non-negara. Bahkan, dalam konteks kontemporer, entitas non-negara kerap kali bertindak dengan dukungan tersembunyi dari negara lain. Kompleksitas bentuk ancaman dewasa ini meningkat melalui kehadiran strategi hibrida yang menggabungkan berbagai pendekatan, pelaku, dan teknik. Menghadapi tantangan semacam ini, TNI bersama seluruh unsur bangsa dituntut untuk meningkatkan kapasitas adaptif, terutama dalam merespons perkembangan teknologi yang begitu pesat. Sebagai negara berkembang, Indonesia perlu melakukan antisipasi dan penyesuaian terhadap kemajuan di bidang teknologi, informasi, dan komunikasi agar tidak menjadi objek dominasi atau eksploitasi oleh kekuatan global yang lebih maju.⁵

Perubahan strategi global yang diadopsi oleh berbagai negara turut memengaruhi karakter ancaman yang kini semakin modern, multidimensional, dan kompleks. Evolusi ini telah menggeser paradigma perang konvensional menuju bentuk konflik yang mengandalkan pendekatan soft power, yang dikenal sebagai

⁵ KEP 555 tentang *Doktrin TNI TRIDEK*, 2018, h.12.

Perang Asimetris. Dalam jenis perang ini, pendekatan non-kekerasan digunakan secara sistematis untuk melemahkan semangat nasionalisme dan menggoyahkan ideologi suatu negara. Dalam konteks ini, TNI memegang peranan strategis sebagai garda pertahanan negara melalui penguatan struktur organisasi, efektivitas sistem komando, kesiapan personel, serta ketersediaan alat utama sistem senjata yang mampu menghadapi ancaman destruktif. Arus globalisasi juga membawa dampak signifikan terhadap aspek mental, semangat juang, militansi, motivasi, serta daya saing nasional. Negara yang gagal menyesuaikan diri dengan dinamika tersebut berpotensi menjadi subordinat dari kekuatan global yang lebih dominan. Oleh karena itu, peran TNI menghadapi tantangan besar sebagaimana diamanatkan dalam UU TNI.

Profesionalisme prajurit TNI dapat dicapai melalui penyediaan sarana pendidikan, pelatihan, serta perangkat instruksional yang mutakhir dan relevan dengan perkembangan zaman. Secara esensial, konsep “TNI yang profesional” mengacu pada prajurit yang memiliki kompetensi sesuai dengan jati diri TNI, yang berpijak pada nilai-nilai Pancasila, Sapta Marga, dan Sumpah Prajurit dalam menjalankan peran pertahanan. Pencapaian ini memerlukan dukungan anggaran yang memadai serta penguatan postur TNI yang disusun untuk menghadapi beragam bentuk ancaman yang semakin kompleks. Kemampuan prajurit dibentuk melalui proses pembinaan doktrin, pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan, serta modernisasi alat utama sistem persenjataan (Alutsista). Dalam menjalankan fungsinya, TNI bertugas untuk menjaga kedaulatan negara, keutuhan wilayah, serta melindungi keselamatan bangsa dari ancaman baik militer maupun

non-militer, dan bertanggung jawab dalam memulihkan stabilitas keamanan nasional bila terganggu. Kebijakan pertahanan nasional mencakup dua aspek utama, yaitu Kebijakan Pembangunan Pertahanan Negara dan Kebijakan Pengerahan Kekuatan Pertahanan Negara. Pengerahan kekuatan ini dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara guna merespons berbagai bentuk ancaman, mulai dari situasi damai hingga dalam kondisi perang.

Dalam kebijakan pengerahan kekuatan, TNI akan berperan untuk menghadapi ancaman militer, non-militer, ancaman hibrida, serta menjalankan misi pemeliharaan perdamaian dunia. Pengerahan TNI, yang didukung oleh kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah (Pemda), dilakukan dengan pendekatan proporsional dan profesional, baik dalam operasi militer maupun tugas kemanusiaan. TNI juga berkomitmen untuk mempertahankan kedaulatan dan keutuhan NKRI, serta berperan dalam stabilitas nasional dan menghadapi ancaman globalisasi. Selain itu, TNI mendukung stabilitas ekonomi dengan membantu menjaga keamanan perekonomian negara di tengah ketidakpastian global. Dalam tugas-tugas non-militer, TNI juga berperan dalam berbagai program kemanusiaan, seperti TMMD, revitalisasi program KB, serta membantu masyarakat dalam menghadapi bencana alam, pembangunan rumah layak huni, dan lainnya. Sebagai bagian integral dari bangsa, TNI turut berkontribusi dalam peningkatan kesejahteraan rakyat, menjadikan peran serta mereka dalam pembangunan nasional semakin nyata. Terakhir, dalam konteks pertahanan wilayah, TNI mengembangkan kemampuan yang berfokus pada pertahanan pulau besar dan pulau kecil, dengan dukungan prajurit yang profesional dan Alutsista yang memadai. Pembentukan

prajurit yang profesional dan handal menjadi prioritas TNI untuk menghadapi tantangan tugas di masa depan.

1.6.2 Teori Kewenangan

Istilah "kewenangan" berasal dari kata dasar "wenang," yang mengandung arti hak, kekuasaan, atau kemampuan untuk menjalankan suatu tindakan tertentu. Kewenangan merupakan bentuk kekuasaan yang bersifat legal dan formal, yang biasanya diberikan melalui pengesahan oleh lembaga legislatif atau otoritas eksekutif dalam struktur pemerintahan. Umumnya, kewenangan dimanfaatkan untuk mengatur masyarakat dalam lingkup atau sektor tertentu. Dalam disiplin ilmu politik, administrasi negara, maupun hukum, istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering kali dipakai secara bergantian karena memiliki hubungan yang erat. Secara konseptual, kekuasaan mencerminkan relasi antara pihak yang memiliki otoritas untuk memberikan instruksi dengan pihak lain yang berkewajiban menerima dan melaksanakan perintah tersebut.⁶

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah "wewenang" mencakup beberapa makna, antara lain hak dan kekuasaan untuk bertindak, kemampuan untuk mengambil keputusan, serta tugas yang boleh dilaksanakan atau tidak. Dalam konteks hukum Belanda, istilah "wewenang" kerap diterjemahkan sebagai *bevoegheid*. Menurut pandangan Philipus M. Hadjon, terdapat perbedaan makna antara "wewenang" dan "kewenangan". Kewenangan secara khusus

⁶ Danel Aditia Situngkir, *Mengenal Teori Demokrasi Dan Teori Kewenangan Dalam Ilmu Hukum*, Ensiklopedia Of Journal, Vol. 5 No.4 Edisi 1 Juli 2023, h. 9.

berkaitan dengan hukum publik, sedangkan *bevoegheid* dapat berlaku baik dalam ranah hukum publik maupun hukum privat.⁷

Dalam ranah ilmu hukum, terdapat perbedaan penting antara istilah kewenangan dan wewenang. Kewenangan merujuk pada kekuasaan resmi yang diberikan secara legal oleh Undang-Undang, sementara wewenang merupakan bagian spesifik dari kewenangan tersebut. Dengan kata lain, wewenang adalah bentuk terperinci dari kewenangan yang lebih luas, yang mengatur pelaksanaan tindakan hukum publik dalam konteks pemerintahan. Soekanto menjelaskan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk memengaruhi orang lain, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang secara sah diberikan kepada individu atau kelompok yang mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Dalam teori kewenangan, kewenangan tidak dapat disamakan dengan urusan pemerintahan, karena kewenangan mencakup hak atau tanggung jawab untuk melaksanakan fungsi manajerial, seperti pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan terhadap objek tertentu.

Dalam konteks ilmu hukum, terdapat perbedaan mendasar antara istilah "kewenangan" dan "wewenang." Kewenangan mengacu pada kekuasaan yang secara sah diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sedangkan wewenang merupakan bagian khusus dari kewenangan tersebut. Artinya, wewenang adalah aspek operasional dari kewenangan yang lebih luas, yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan tindakan hukum publik dalam sistem pemerintahan. Menurut

⁷ *Ibid*, h.9-11.

Soekanto, kekuasaan adalah kemampuan untuk memengaruhi tindakan orang lain, sementara wewenang adalah kekuasaan yang diperoleh secara sah oleh seseorang atau kelompok melalui legitimasi masyarakat. Dalam kerangka teori kewenangan, perlu dipahami bahwa kewenangan berbeda dengan urusan pemerintahan, karena kewenangan mencakup hak dan tanggung jawab dalam menjalankan fungsi manajerial seperti pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, serta pengawasan terhadap suatu objek tertentu.

Secara normatif, kewenangan diperoleh melalui tiga mekanisme utama: atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiganya menjadi dasar hukum bagi pejabat atau institusi negara dalam menjalankan serta mempertahankan otoritas yang dimilikinya. Tanpa adanya kewenangan yang sah, suatu tindakan administrasi tidak memiliki kekuatan hukum dalam sistem yang menjunjung prinsip negara hukum demokratis. Adapun bentuk pemberian kewenangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Atribusi, yakni pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang kepada pejabat atau lembaga tertentu, yang memungkinkan penerimanya menyelenggarakan fungsi sesuai ketentuan hukum. Tanggung jawab hukum sepenuhnya berada pada penerima atribusi, yang juga memiliki kewenangan untuk mengembangkan pelaksanaannya selama masih dalam koridor hukum;
2. Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari pejabat atau lembaga yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah tanpa menciptakan kewenangan baru. Dalam hal ini, tanggung jawab hukum berpindah kepada pihak penerima

delegasi, dan kewenangan tersebut dapat dicabut apabila terjadi penyimpangan;

3. Mandat, merupakan pemberian kewenangan dari atasan kepada bawahan dalam satu institusi atau struktur organisasi pemerintahan. Berbeda dengan delegasi, tanggung jawab hukum atas tindakan yang dilakukan melalui mandat tetap berada pada pemberi mandat, dan pelaksana mandat hanya bertindak sebagai perpanjangan tangan. Mandat juga dapat dicabut sewaktu-waktu oleh pihak yang memberikan.

Dengan demikian, pemahaman yang tepat mengenai mekanisme pemberian kewenangan menjadi hal yang esensial untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai asas hukum dan prinsip demokrasi. Secara hukum, penerima mandat tetap berada di bawah tanggung jawab pemberi mandat dan tidak berdiri secara independen dari otoritas yang memberikannya.⁸ Dan setiap negara memiliki sistem administrasi pemerintahan yang diatur dengan ketat, termasuk di Indonesia, yang menggunakan teori atribusi, delegasi, dan mandat dalam pengaturan kewenangan pemerintahan untuk memastikan terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Selain itu, kewenangan badan atau pejabat pemerintah dibatasi oleh masa berlaku, wilayah, dan materi kewenangan. Untuk mencegah sengketa kewenangan, jika terjadi perselisihan antar pejabat pemerintah, penyelesaiannya dilakukan melalui koordinasi untuk mencapai kesepakatan. Jika kesepakatan tidak tercapai, maka penyelesaian sengketa diserahkan kepada

⁸ Moh Gandara, *Kewenangan Atribusi, Delegasi Dan Mandat*, Khazanah Hukum, Vol. 2 No. 3: 92-99, 2020, h. 93-95.

Presiden. Namun, jika sengketa berlanjut, maka Mahkamah Konstitusi (MK) akan menyelesaikan sengketa tersebut.⁹

Dalam disiplin ilmu politik, administrasi pemerintahan, dan hukum, istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang seringkali digunakan secara bergantian karena memiliki keterkaitan makna. Kekuasaan secara umum dipahami sebagai bentuk relasi sosial antara pihak yang memiliki otoritas untuk mengatur dan pihak yang harus menaati perintah tersebut. Dalam ranah hukum publik, kewenangan berkaitan erat dengan kekuasaan, karena kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan yang telah dilegalkan. Kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif bersifat resmi dan sah menurut hukum, sehingga dapat disejajarkan dengan konsep wewenang dalam kerangka hukum. Kekuasaan ini menjadi instrumen penting agar negara mampu menjalankan fungsinya dan memberikan pelayanan publik secara optimal. Oleh karena itu, negara harus memiliki kekuasaan yang cukup untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan secara efektif dan terarah.

Secara yuridis, wewenang diartikan sebagai kemampuan hukum yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Wewenang mencakup seluruh kekuasaan administratif yang dimiliki oleh subjek hukum publik dalam sistem hukum publik. Dari pemahaman ini, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan wewenang (*competence*). Kewenangan adalah kekuasaan legal yang bersumber dari ketentuan hukum, sedangkan wewenang

⁹ *Ibid*, h. 95-99.

merupakan aspek teknis yang lebih spesifik dari kewenangan tersebut. Kewenangan yang melekat pada suatu lembaga atau pejabat pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum, menetapkan kebijakan, atau membuat keputusan, berasal dari tiga sumber utama: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah kewenangan yang diberikan secara langsung oleh konstitusi dan bersifat asli. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ lain, sedangkan mandat tidak melibatkan pelimpahan kewenangan secara formal, melainkan pemberian kuasa kepada penerima mandat untuk bertindak atas nama pemberi mandat.¹⁰

Suatu kewenangan yang sah harus bersumber dari ketentuan hukum yang berlaku, sebagaimana diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, setiap pejabat atau institusi pemerintahan wajib berpedoman pada legitimasi hukum atas kewenangan yang dimilikinya ketika menetapkan suatu keputusan. Menurut Stroink, kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau organ pemerintahan dapat berasal dari mekanisme atribusi maupun delegasi, yang keduanya memperoleh kekuatan dari sistem hukum positif agar dapat dilaksanakan secara sah dan berkesinambungan. Apabila suatu tindakan atau keputusan tidak memiliki dasar kewenangan yang legal, maka secara yuridis keputusan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang sah.¹¹

¹⁰ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, 1994, h. 65.

¹¹ F.A.M. Stroink, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2006, h. 219.

1.6.3 Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pasal Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU Pembentukan Peraturan) terdapat Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Berikut hierarki Peraturan Perundang-Undangan :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Perundang-Undangan merupakan dokumen hukum tertulis yang berisi norma-norma yang bersifat mengikat secara umum. Ketentuan ini disusun dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkualitas harus berlandaskan pada sejumlah asas yang menjadi pedoman dalam proses pembentukannya:

- a. Tujuan yang jelas;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

- d. Kemudahan pelaksanaan;
- e. Kegunaan dan hasil yang bermanfaat;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada prinsipnya mengandung substansi hukum yang setara dengan Undang-Undang. Merujuk pada Pasal 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah berfungsi untuk melaksanakan ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Sementara itu, Pasal 13 menyatakan bahwa Peraturan Presiden dapat berisi materi yang ditugaskan oleh Undang-Undang, menjadi pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah, atau berkaitan dengan penyelenggaraan kewenangan eksekutif. Lebih lanjut, Pasal 14 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memuat ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah, pelaksanaan tugas pembantuan, serta pengaturan yang menyesuaikan dengan kekhususan daerah dan/atau merupakan rincian lebih lanjut dari peraturan yang berada di tingkat lebih tinggi. Secara umum, peraturan perundang-undangan terbagi menjadi dua jenis. Pertama, peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, atau disusun oleh DPR dan kemudian disahkan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Amandemen Pertama UUD 1945. Kedua, peraturan yang pembentukannya tidak memerlukan persetujuan dari DPR.¹²

¹² Nuryanti Widyastuti, *Hirarki, Fungsi, Dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, 2021.

Sistem dapat dipahami sebagai suatu kesatuan yang tersusun secara terorganisasi, terdiri atas berbagai elemen yang saling terhubung dan membentuk suatu struktur yang kompleks dan menyeluruh. Setiap komponen dalam sistem memiliki peran tersendiri dan saling berinteraksi berdasarkan pola atau ketentuan tertentu demi tercapainya tujuan bersama. Sementara itu, Prof. Prajudi mendefinisikan sistem sebagai suatu jaringan prosedur yang saling berkaitan dan berfungsi untuk menunjang **pencapaian tujuan utama** dari suatu aktivitas atau usaha. Sistem tersusun atas **komponen-komponen yang saling bergantung dan mempengaruhi satu sama lain**, membentuk suatu kesatuan yang terpadu dengan arah yang jelas. Berdasarkan pemahaman tersebut, sistem peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai suatu struktur menyeluruh yang terdiri dari berbagai peraturan yang saling berkaitan, membentuk **sub-sistem yang saling terintegrasi dan tidak saling bertentangan**.¹³

Ciri-ciri Sistem Peraturan perundang-undangan sebagai sistem memiliki beberapa ciri sebagai berikut:

1. Abstrak, yang berarti tidak memiliki bentuk fisik.
2. Dibuat oleh manusia dengan perencanaan yang matang.
3. Terbuka, dapat dipengaruhi oleh faktor sosial.
4. Hidup, diterapkan dalam kehidupan nyata.
5. Kompleks, terdiri dari banyak sub-sistem yang saling berinteraksi.

¹³ Bewa Ragawino, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, h.1-3.

Peraturan Perundang-Undangan berperan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu kesejahteraan masyarakat. Agar efektif, pembentukan peraturan tersebut harus berlandaskan pada beberapa pijakan utama, yaitu Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 sebagai dasar berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pancasila sebagai dasar negara dan sumber utama segala hukum, serta Undang-Undang Dasar 1945 sebagai fondasi konstitusional bagi seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pancasila, yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, mengandung lima sila yang mencerminkan nilai-nilai luhur dan pandangan hidup bangsa Indonesia.

Sebagai dasar negara, Pancasila tidak hanya menjadi pengikat persatuan nasional, tetapi juga menjadi pedoman utama dalam mencapai tujuan negara berupa keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Di sisi lain, UUD 1945 memiliki fungsi sebagai sumber hukum tertulis yang menjadi dasar konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan. UUD ini terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan, yang keseluruhannya memuat prinsip-prinsip dasar bernegara, termasuk perlindungan hak-hak rakyat, keadilan sosial, dan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sistem peraturan perundang-undangan sendiri merupakan kumpulan norma hukum tertulis yang mengatur jalannya pemerintahan di tingkat pusat maupun daerah, dan harus disusun secara hierarkis agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terdapat sejumlah asas pokok yang harus dijadikan pedoman guna menjaga keselarasan dan kepastian hukum. Salah satu asas utama ialah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan yang tingkatannya lebih rendah wajib

mematuhi dan tidak menyimpang dari ketentuan yang terdapat dalam peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, tidak diperkenankan adanya pertentangan antara peraturan-peraturan tersebut, baik secara substansi maupun dalam penerapannya. Selain itu, setiap peraturan yang dibentuk harus memiliki kejelasan isi serta konsistensi dalam pelaksanaannya, agar dapat dipahami dan diterapkan secara tepat oleh seluruh pihak yang berkepentingan.¹⁴

Di Indonesia, Pancasila memiliki kedudukan tertinggi dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan dan berperan sebagai acuan utama dalam merumuskan substansi hukum. Hal ini menunjukkan bahwa setiap produk hukum disusun secara bertingkat, terstruktur, dan sistematis. Suatu peraturan dapat dinyatakan sah apabila isinya sejalan dengan norma hukum yang berada di tingkat lebih tinggi. Dengan demikian, setiap ketentuan hukum harus berlandaskan pada norma yang lebih mendasar, di mana Pancasila berfungsi sebagai dasar normatif utama bagi keseluruhan sistem hukum nasional. Undang-Undang Dasar 1945 terdiri atas dua bagian utama, yakni Pembukaan dan Batang Tubuh (yang memuat pasal-pasal). Pembukaan dianggap sebagai norma dasar negara (*staatsfundamental norm*), sedangkan Batang Tubuh merupakan aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*). Berdasarkan prinsip hierarki norma, seluruh isi pasal dalam UUD 1945 harus selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Apabila terdapat ketentuan yang bertentangan dengan Pancasila, maka ketentuan tersebut perlu dilakukan perubahan atau amandemen.

¹⁴ *Ibid*, h. 3.

Salah satu contoh konkret dapat dilihat pada Pasal 7 UUD 1945 sebelum diamandemen, yang menyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Formulasi tersebut membuka ruang interpretasi yang memungkinkan presiden dipilih tanpa batas masa jabatan, yang bertentangan dengan prinsip konstitusional mengenai pembatasan kekuasaan. Akibat ambiguitas ini, pasal tersebut kemudian diamandemen menjadi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan." Amandemen ini dilakukan berdasarkan Pasal 37 UUD NRI 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁵

Selain itu, konstitusi juga mencerminkan kehidupan politik masyarakat sebagai kenyataan sosial, bukan hanya sebagai hukum yang kaku. A.A.H. Struchen juga menambahkan bahwa konstitusi tertulis mencatat perjuangan politik bangsa, tingkat tertinggi dalam perkembangan ketatanegaraan, pandangan tokoh bangsa, serta tujuan masa depan yang ingin diwujudkan. Selain itu, menurut beberapa ahli seperti J.G. Steenbeek dan Miriam Budiardjo, konstitusi mengatur berbagai aspek dasar kehidupan negara, termasuk hak asasi manusia, organisasi negara, dan prosedur perubahan konstitusi.

Sebagai konstitusi tertulis, UUD NRI 1945 harus dipahami bukan hanya sebagai teks, tetapi juga sebagai teks yang "hidup" yang mampu mengikuti perkembangan zaman. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa untuk menjadikan UUD NRI 1945 relevan dengan masyarakat, harus ada pemahaman mendalam

¹⁵ Tanto Lailam, *Modul Praktik Penyusunan Perundang-Undangan*, h.4-5.

tentang bukan hanya teks, tetapi juga latar belakang historis dan filosofi yang melandasinya. Dalam praktiknya, konstitusi tidak hanya diterapkan berdasarkan teks, tetapi juga melalui interpretasi dan pelaksanaan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor politik. Fajrul Falaakh menambahkan bahwa konstitusi adalah dokumen yang tidak selalu dapat dijelaskan dengan sendirinya, melainkan memiliki lapisan makna yang perlu dipahami dalam konteks sejarah dan kepentingan politik yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, pengertian konstitusi harus dicari lebih jauh dari teksnya, mencakup proses perumusan, latar belakangnya, dan berbagai faktor lain yang memengaruhi implementasinya. Konstitusi sebagai hukum dasar negara harus dilindungi, dan Mahkamah Konstitusi (MK) berfungsi sebagai penjaga konstitusi dan pelindung hak konstitusional warga negara.¹⁶

1.7 Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif adalah suatu kajian yang mengarah pada analisis kenyataan yang meliputi disiplin analitis dan preskriptif, terutama jika hanya berfokus pada aspek normatifnya. Sementara itu, menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan proses untuk mencari aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum sebagai respons terhadap permasalahan hukum yang dihadapi.

¹⁶ *Ibid*, h. 5-8.

1.7.2. Pendekatan Peneliti

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

- a) Primer : Peraturan Perundang-Undangan
- b) Sekunder : Buku, Jurnal, Skripsi, dan Tesis.
- c) Tersier : Website, Media Elektronik.

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam beberapa subbab yang disesuaikan dengan topik serta ruang lingkup kajian yang diteliti. Bab I memuat uraian mengenai latar belakang permasalahan serta perumusan masalah yang menjadi dasar penelitian. Selanjutnya, Bab II difokuskan untuk membahas dan menjawab rumusan masalah pertama, sedangkan Bab III diarahkan pada pembahasan terhadap rumusan masalah kedua. Adapun Bab IV sebagai bagian penutup, memuat kesimpulan dari hasil analisis serta saran yang relevan untuk pengembangan penelitian selanjutnya.