

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Pengertian semacam itu juga tertuang dalam Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku sebelum Undang-Undang Dasar 1945 dan juga konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa negara Republik Indonesia adalah berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dari penjelasan tersebut, mengandung arti : kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia adalah hukum yang dibuat wakil-wakilnya. Dalam praktek ketatanegaraan, dimana sistem pemerintahan negara atau cara penyelenggaraan negara memerlukan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tersebut dibatasi oleh hukum.¹

Rechtsstaat mempunyai pengaruh yang cukup besar dalam merumuskan suatu konsep negara hukum yang bercirikan Indonesia. Dalam merumuskan konsep negara hukum yang bercirikan Indonesia, haruslah dipahami secara jelas ide dasar negara hukum Indonesia diilhami oleh ide *rechtsstaat*. Dasar pertimbangannya adalah bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang secara tegas disampaikan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal lain adalah arah

¹ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung, Mandar Maju, 2012, hlm. 74.

dan wujud negara hukum terkandung di dalam cita hukum yaitu ide dari budaya bangsa Indonesia tentang bagaimana yang dinamakan negara hukum².

Ide dasar negara hukum tidak terlepas dari ide dasar tentang *rechtsstaat*, dimana syarat-syarat utamanya terdiri dari : a. asas legalitas, yang berarti tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan. b. pembagian kekuasaan, dimana negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. c. hak-hak dasar, dimana sasaran perlindungan hukum bagi rakyat adalah hak dasar serta membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang. d. tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.³

Keempat syarat tersebut sudah ada didalam negara Indonesia. Yang pertama, asas legalitas dimana setiap tindakan pemerintah harus didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada (mulai dari tingkatan yang paling atas sampai yang paling rendah tingkatannya). Semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tidak boleh melampaui atau melanggar apa yang ada didalam peraturan perundang-undangan. yang kedua adalah pembagian kekuasaan, di Indonesia menganut sistem *trias politica* yang membagi kekuasaan menjadi tiga, yaitu legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), yudikatif (pengawas pelaksana undang-undang atau peradilan). Yang ketiga, hak-hak dasar, dimana dalam negara Indonesia hak asasi itu menjadi yang utama atau menjadi sasaran perlindungan hukum Indonesia. Yang terakhir, di Indonesia terdapat peradilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.

² Ibid, hlm.75

³ Ibid, hlm. 75

Asas legalitas di negara Indonesia memberikan penjelasan hubungan dari hukum dan kekuasaan di Indonesia. Namun penjelasan hubungan antara hukum dan kekuasaan ini akan menimbulkan pertanyaan, apakah hukum yang tunduk terhadap kekuasaan ataukah kekuasaan yang tunduk terhadap hukum. Dalam kehidupan sehari-hari dapat kita lihat tentang pertanyaan tersebut. Dalam kehidupan sehari-hari menunjukan bahwa pada umumnya pemegang-pemegang kekuasaan dalam pemerintahan umum itu baik kepala kampung, kepala desa, bupati, gubernur, menteri hingga kepala negara kekuasaannya terbatas pada ruang lingkup kekuasaan yang diatur oleh hukum.⁴ Hal ini juga membutuhkan hukum yang benar-benar tegas. Batas-batas wewenang harus benar-benar jelas, tidak menimbulkan penafsiran yang kabur. Agar dalam pelaksanaannya dengan mudah dilaksana dan tidak ada lempar kekuasaan atau wewenang.

Sudah sangat jelas bahwa negara Indonesia ini adalah sebuah negara hukum. Dalam segala aspek kehidupan negara Indonesia ini semuanya diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali dalam sistem administrasi negara. Pejabat yang paling tinggi sampai yang paling rendah harus mempunyai dasar hukum untuk mengaturnya. Mulai dari presiden yang diatur kewenangan dan tugasnya dalam Undang-Undang Dasar 1945, sampai tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah ada peraturan yang mengaturnya.

Di Indonesia ini terdapat suatu hierarki peraturan perundang-undangan yang menunjukkan dimana peraturan tersebut mempunyai kekuatan daya ikat atau daya paksa. Dimana peraturan yang ada diatas akan mempunyai kekuatan yang

⁴ Ibid, hlm. 75

lebih banyak. Arti sesungguhnya adalah peraturan yang berada diatas merupakan sumber dari peraturan yang ada dibawahnya.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi puncak kekuasaan atau dasar dari peraturan yang lain adalah Undang-Undang Dasar 1945. Menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pasal 7 ayat (1) menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut : a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. c. Undang-undang/peraturan pengganti undang-undang. d. Peraturan Pemerintah. e. Peraturan Presiden. f. Peraturan Daerah Provinsi. g. Peraturan Daerah Kabupaten Kota.⁵

Suatu peraturan perundang-undangan yang berada diatas belum mengatur suatu permasalahan, dan peraturan yang dibawahnya mengaturnya harus tidak boleh melanggar ketentuan yang ada dalam undang-undang yang ad diatasnya. Begitu juga dengan kewenangan suatu pejabat negara atau daerah. Pejabat negara atau daerah mempunyai kewenangan dan tugas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tugas dan kewenangannya bisa diatur dalam undang-undang, di peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi atau bahkan di peraturan daerah kabupaten kota yang notabene peraturan yang paling rendah. Pejabat atau aparat negara maupun daerah jika kewenangannya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan maka segala tindakannya tidak mempunyai kekuatan hukum.

⁵ Lihat pasal 7 ayat (1) undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam pemerintahan Negara Indonesia, pemerintahan yang paling dasar adalah pemerintahan yang ada di Desa atau di Kelurahan. Di Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa, sedangkan Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah. Dalam pemerintahan yang ada di Desa maupun di Kelurahan, pemerintahannya sebagian besar dilakukan dalam bentuk kegotong-royongan. Bentuk kegotong-royongan itu dapat kita lihat dari lembaga Rukun Tetangga dan Rukun Warga yang sering disebut RT/RW.

*RT adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh lurah. Sedangkan RW adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus RT di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh lurah.*⁶

Didalam Perda Kota Surabaya nomor 15 tahun 2003 itu tidak disebutkan bahwa pengurus RT/RW mempunyai wewenang untuk membuat surat pengantar dalam pengurusan kependudukan. Pasal lain yang mengatur secara khusus RT/RW adalah pasal 7 sampai pasal 16. Didalam pasal-pasal tersebut juga tidak ditemukan tentang tugas dan kewenangan RT/RW dalam pemberian surat pengantar. Sudah jelas bahwa RT/RW tidak mempunyai kewenangan untuk membuat surat pengantar. Kemudian muncul Peraturan Walikota Surabaya Nomor 68 Tahun 2003 tentang pelaksanaan Perda nomor 15 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan organisasi lembaga ketahanan masyarakat kelurahan, rukun warga dan rukun tetangga yang menyebutkan bahwa tujuan dari pembentukan RW dan RT adalah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai

⁶ Lihat Pasal 1 ayat (7) dan (8) Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 15 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan organisasi lembaga ketahanan masyarakat, kelurahan, rukun warga dan rukun tetangga.

kehidupan masyarakat berdasarkan gotong royong dan kekeluargaan.⁷ Dalam peraturan ini tidak menyebutkan bahwa RT/RW mempunyai hak untuk mengeluarkan surat pengantar untuk dijadikan salah satu syarat utama dalam pengurusan kependudukan.

Dalam peraturan yang lebih tinggi yaitu peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa juga tidak menyebutkan bahwa RT/RW mempunyai kewenangan untuk membuat surat pengantar untuk pengurusan kependudukan.

Karena RT/RW bukanlah suatu lembaga pemerintahan atau lembaga administrasi negara yang mempunyai hak untuk mengeluarkan surat atau dokumen. Kedudukan RT/RW merupakan lembaga yang dibentuk atas dasar musyawarah warga desa yang mempunyai tugas untuk membantu kerja kepala desa atau lurah. RT/RW dapat dijadikan sebuah jembatan antara pemerintah kelurahan ataupun desa dengan masyarakat. RT/RW dijadikan pengkoordinasian dengan mengutamakan sifat kegotong-royongan antara kepentingan kelurahan dengan masyarakat.

Hal lain yang menyebabkan RT/RW diragukan dalam hal kewenangan untuk membuat surat pengantar dalam pengurusan kependudukan adalah alasan dalam pengawasan RT/RW. Bagaimana bisa sebuah lembaga kemasyarakatan yang tidak menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia bisa mengeluarkan produk hukum yang digunakan untuk masalah pengurusan kependudukan. Yang jelas pengawasan terhadap lembaga ini lemah padahal masalah pengurusan

⁷ Pasal 2 Peraturan Walikota Surabaya nomor 68 tahun 2013 tentang pelaksanaan peraturan daerah kota Surabaya nomor 23 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan lembaga ketahanan masyarakat kelurahan, rukun warga dan rukun tetangga.

kependudukan adalah masalah yang tidak bisa dianggap ringan. Karena pengawasan akan menjadi salah satu langkah untuk mengevaluasi kinerja dan menemukan berbagai kendala dan masalah. Jika tanpa adanya pengawasan akan mempermudah penyalahgunaan kewenangan.

Dalam sistem administrasi negara, yang menjadi objek disiplin ilmunya adalah pelayanan publik, sehingga yang dikaji terutama adalah keberadaan organisasi publik.⁸ Organisasi publik merupakan upaya pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya. Dengan pembentukan organisasi publik yang mempunyai bidang tersendiri, maka pelayanan publik akan lebih terkonsentrasi dan lebih efektif maupun efisien.

Kota Surabaya adalah salah satu kota yang besar di Indonesia. Surabaya tumbuh dengan segala kemodernisasinya. Banyak permasalahan masyarakat yang timbul dan berkembang di kota Surabaya. Masalah kependudukan adalah salah satu masalah yang sering terjadi. Dalam lembaga ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur banyak ditemui permasalahan yang menyangkut masalah kependudukan. Salah satu masalah kependudukannya adalah tentang surat pengantar kepindahan yang dikeluarkan oleh RT/RW.

Masalah kependudukan yang sering ditemui adalah pendataan penduduk. Mulai dari pembuatan KTP (kartu tanda penduduk), pengurusan penerbitan KK (kartu keluarga), pengurusan surat kelahiran sampai pengurusan kepindahan penduduk yang dapat kita sebut dengan peristiwa kependudukan. Menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan

⁸ H. Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Bandung, Bumi Aksara, 2003, hlm. 33.

Administrasi Kependudukan peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah dating, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sering kita melihat atau mendengar adanya kasus tentang pendataan penduduk tersebut. Salah satu contohnya adalah penerbitan surat-surat untuk mengurus pendataan kependudukan. Dimana sering penerbitan surat-surat untuk mengurus masalah tersebut terjadi permasalahan. Surat pertama yang keluar untuk mengurus pendataan kependudukan adalah surat pengantar RT/RW, dimana surat tersebut dijadikan pengantar untuk selanjutnya diurus di wilayah kelurahan. Dan sering dalam pengurusan ini, para pengurus RT/RW menjadikan sebuah pendapatan tersendiri. Setiap warga yang hendak mengurus pendataan kependudukannya sering ditarik biaya administrasi. Padahal untuk mengurus masalah pendataan kependudukan setiap warga dibebaskan dari biaya administrasi.

Surat pengantar yang dikeluarkan oleh pihak RT/RW adalah surat pengantar yang dijadikan salah satu syarat utama dalam pengurusan kependudukan. Dimana yang menjadi masalah adalah surat tersebut merupakan produk dari suatu lembaga yang berkedudukan sebagai lembaga kemasyarakatan dan tidak termasuk kedalam pejabat tata usaha Negara. Seharusnya surat-surat pengantar tersebut tidak menjadi sebuah syarat dalam pengurusan kependudukan, jika memang surat tersebut dimasukan kedalam salah satu syarat, maka lembaga yang mengeluarkan harus ada penataan yang lebih jelas. Karena hal inilah yang

akan menimbulkan masalah keabsahan surat-surat pengantar tersebut. Karena pada dasarnya surat tersebut hanyalah sebagai pendeteksi dini masalah kependudukan.

Dari uraian diatas, penulis menjadikan hal tersebut menjadi latar belakang penelitian ini. Suatu lembaga yang tidak mempunyai dasar hukum akan tetapi mempunyai kewenangan untuk membuat surat pengantar yang menjadi syarat utama dalam pengurusan kependudukan (pembuatan akta lahir, pembuatan KTP, pembuatan surat pindah, dll).

1.2 RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang diatas, dapat kita ambil suatu rumusan masalah yang akan kita pecahkan di bab pembahasan. Rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana status hukum dari keberadaan lembaga RT/RW dalam pemerintahan yang ada di Indonesia.
2. Bagaimana keabsahan surat-surat pengantar RT/RW dalam pengurusan kependudukan.

1.3 TUJUAN

Setelah melihat rumusan masalah, dapat kita uraikan berbagai tujuan dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Mengetahui kekuatan hukum dari RT/RW dalam sistem pemerintahan Indonesia serta mengetahui sumber segala kewenangan yang dimiliki oleh lembaga RT/RW dalam masalah pengurusan kependudukan.

2. Mengetahui keabsahan dari surat pengantar yang dikeluarkan oleh lembaga RT/RW dan fungsi dari surat pengantar tersebut dalam pengurusan kependudukan.

1.4 KEGUNAAN

Terdapat tiga kegunaan dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Memberi gambaran secara jelas bagaimana kekuatan hukum dari lembaga RT/RW sehingga memerlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, status, tugas dan kewenangan dari RT/RW. Selain itu juga untuk menunjukan segala sumber kewenangan yang dimiliki oleh RT/RW dalam menjalankan fungsi untuk administratif. Memberi penjelasan bahwa surat-surat pengantar yang dikeluarkan oleh lembaga ini bertujuan untuk pendeteksian dini dari masalah kependudukan. Dan surat-surat yang bertujuan untuk kepengurusan administrasi haruslah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Tujuan lain adalah untuk memberi petunjuk bagi akademisi tentang pembelajaran administrasi negara yang paling rendah
2. Dalam penelitian ini juga memecahkan atau memberi petunjuk bahwa RT/RW adalah suatu lembaga yang keberadaannya seakan-akan dikesampingkan, akan tetapi mempunyai peran yang sangat besar. RT/RW adalah tingkat pertama yang berurusan langsung dengan masyarakat.

.

1.5 KEASLIAN

Sepanjang penelusuran yang dilakukan untuk mencari apakah tulisan atau penelitian ini sudah tercantum atau sudah pernah dibuat ternyata hasilnya tidak ada yang membahas tentang keabsahan surat pengantar dari RT/RW. Ini membuktikan bahwa tulisan ini baru bagi penulisan di bidang HTN-HAN terutama dalam bidang administrasi negara.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 JENIS PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian atau penulisan skripsi ini adalah penelitian normatif. Metode penelitian hukum normatif berarti penelitian hukum ini dilakukan dengan menelaah peraturan-peraturan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan. Yang berarti penulisan ini menggunakan dasar hukum suatu undang-undang, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum untuk memecahkan persoalan. Jenis penelitian normatif dipilih untuk menjadi pemecah permasalahan atau isu hukum adalah dasar hukum atau undang-undang, prinsip-prinsip hukum bisa memecahkan persoalan atau isu hukum tersebut mengenai administrasi negara (surat-surat pangantar RT/RW).

1.6.2 METODE PENDEKATAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

yang berarti penulisan skripsi ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan-peraturan perundang-undangan serta regulasi-regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ada dalam penulisan skripsi ini. Dan selanjutnya dalam penulisan skripsi ini akan menelaah peraturan daerah kota Surabaya nomor 15 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan organisasi lembaga ketahanan masyarakat kelurahan, rukun warga, rukun tetangga serta peraturan perundang-undangan yang lainnya untuk mendukung penulisan skripsi ini. Selain menggunakan pendekatan perundang-undangan, penulisan skripsi ini juga akan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Dalam pendekatan konseptual hal pertama yang harus dilakukan adalah menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum⁹. Pendekatan ini mempunyai tujuan untuk mengungkap konsep struktur dari lembaga RT/RW. Tujuan lain adalah mengungkapkan bahwa lembaga RT/RW ini tidak termasuk dari lembaga pemerintahan karena lembaga pemerintahan yang paling bawah adalah kelurahan atau desa.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hal. 137.

1.6.3 BAHAN HUKUM

Oleh karena skripsi ini merupakan penelitian normatif, maka bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukumnya adalah sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang dalam hal ini adalah peraturan daerah kota Surabaya nomor 15 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan organisasi lembaga ketahanan kelurahan, rukun warga, rukun tetangga, peraturan presiden nomor 25 tahun 2008 tentang persayaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang berhubungan dengan administrasi negara.
- b) Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam hal ini meliputi buku hukum, kamus hukum, jurnal, juga termasuk yang *on-line*. Sehingga dengan menggunakan bahan hukum sekunder tersebut dapat memberikan petunjuk kepada penulis dalam membahas isu hukum skripsi ini.

1.6.4 ANALISA BAHAN HUKUM

Berdasarkan pada pengumpulan bahan hukum tersebut diatas adapun analisa bahan hukum yang penulis peroleh dari skripsi ini adalah :

- a. Perundang-undangan yang dalam hal ini adalah peraturan daerah kota Surabaya nomor 15 tahun 2003 tentang pedoman pembentukan organisasi ketahanan masyarakat kelurahan, rukun warga, rukun tetangga. Dimana dalam undang-undang tersebut penulis dapat menelaah dan mengetahui tentang konsep dasar hukum tentang pengertian dan peraturan yang terkait dengan isu hukum.
- b. Buku-buku hukum, dimana dari buku hukum tersebut terdapat konsep-konsep hukum dan latar belakang yang berhubungan dengan isu hukum.
- c. Penelusuran melalui internet secara *on-line*, dimana dari hasil penelusuran tersebut dapat memberikan tambahan referensi yang terkait dengan isu hukum.

Sesuai dengan sifat hukum normatif, maka dalam penelitian ini analisis terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan dilakukan secara deskriptif analisis. Dalam penulisan skripsi ini akan mendeskriptifkan dan menganalisa isu hukum guna memecahkan isu hukum tersebut.