

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

Kewarganegaraan merupakan hubungan yang paling sering dan kadang-kadang hubungan satu-satunya antara seorang individu dan suatu negara yang menjamin diberikannya hak-hak dan kewajiban-kewajiban individu itu pada hukum internasional. Kewarganegaraan dapat sebagai etudes keanggotaan kolektivitas individu-individu dimana tindakan, keputusan dan kebijakan mereka diakui melalui konsep hukum negara yang mewakili individu-individu itu.

Kewarganegaraan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 12 tahun 2006 adalah segala ihwal yang berhubungan dengan warga negara. Hak atas kewarganegaraan sangat penting artinya karena merupakan bentuk pengakuan asasi suatu negara terhadap warga negaranya. Adanya status kewarganegaraan ini akan memberikan kedudukan khusus bagi seorang warga negara terhadap negaranya dimana mempunyai hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik dengan negaranya.

Indonesia telah memberikan perlindungan hak anak atas kewarganegaraan yang dicantumkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dimana disebutkan bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan. Dengan adanya hak atas kewarganegaraan anak maka negara mempunyai kewajiban untuk melindungi anak sebagai warga negaranya dan juga berkewajiban untuk menjamin pendidikan

dan perlindungan hak-hak anak lainnya. Semula, untuk menentukan kewarganegaraan seseorang didasarkan atas 2 (dua) asas, yaitu :

1. Asas Tempat Kelahiran (*ius Soli*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya. Asas ini dianut oleh negara-negara migrasi seperti USA, Australia dan Kanada. Untuk sementara waktu asas *ius soli* menguntungkan, yaitu dengan lahirnya anak-anak dari para imigran di negara tersebut maka putuslah hubungan dengan negara asal. Namun dalam perjalanannya, banyak negara yang meninggalkan asas *ius soli*, seperti Belanda, Belgia dan lain-lain.
2. Asas Keturunan (*Ius Sanguinis*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya (keturunannya) tanpa mengindahkan dimana dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara yang tidak dibatasi oleh lautan seperti Eropa Kontinental dan Cina.

Keuntungan dari asas *ius sanguinis* adalah :

- a. Akan memperkecil jumlah orang keturunan asing sebagai warga negara.
- b. Tidak akan memutuskan hubungan antara negara dengan warga negara yang lain.
- c. Semakin menumbuhkan semangat nasionalisme.
- d. Bagi negara daratan seperti Cina, yang tidak menetap pada suatu negara tertentu, tetapi keturunan tetap sebagai warga negaranya meskipun lahir di tempat lain (negara tetangga).

Namun sejak dikeluarkannya Undang-Undang Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006, lebih memperhatikan asas-asas kewarganegaraan yang bersifat umum atau universal, yaitu :

1. Asas *ius sanguinis (law of the blood)*, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
2. Asas *ius soli (law of the soil)* secara terbatas, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang, berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.
3. Asas kewarganegaraan tunggal, adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
4. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Status kewarganegaraan secara yuridis diatur oleh peraturan perundang-undangan nasional. Tetapi dengan tidak adanya *uniformiteit* dalam menentukan persyaratan untuk diakui sebagai warga negara dari berbagai akibat dari perbedaan dasar yang dipakai dalam kewarganegaraan maka timbul berbagai macam permasalahan kewarganegaraan

Permasalahan kewarganegaraan yang muncul adalah adanya kemungkinan seseorang mempunyai kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*).



### 1. Dwi Kewarganegaraan (*Bipatriide*)

*Bipatriide* terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut asas *ius sanguinis* lahir di negara lain yang menganut asas *ius soli*, maka kedua negara tersebut menganggap bahwa anak tersebut warga negaranya. Sebagai contoh, sebelum ada perjanjian Menteri Luar Negeri Indonesia, Soenario dan Menteri Luar Negeri Cina, Chow, orang Cina yang berdomisili di Indonesia (*ius soli*) merupakan warga negara Indonesia dan warga negara Cina (*ius sanguinis*). Untuk mencegah *bipatriide*, maka Undang-Undang No.62 Tahun 1958 Pasal 7 dinyatakan bahwa seorang perempuan asing yang kawin dengan laki laki warga negara Indonesia dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan dengan syarat bahwa dia harus meninggalkan kewarganegaraan asalnya.

### 2. Tanpa Kewarganegaraan (*Apatride*)

Terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut asas *ius soli* lahir di negara yang menganut *ius sanguinis*. Sebagai contoh, orang Cina yang pro Koumintang, tidak diakui sebagai warga RRC, sedangkan Taiwan sebagai negara asal pada 1958 belum ada hubungan diplomatik dengan Indonesia, maka mereka juga tidak diakui sebagai warga negara Taiwan, sehingga mereka merupakan "*defacto apatriide*". Untuk mencegah *apatride*, Undang-Undang Kewarganegaraan No.62 Tahun 1958 Pasal 1 huruf f menyatakan bahwa anak yang lahir di wilayah Indonesia, selama orang tuanya tidak diketahui adalah warga negara Indonesia. Sementara bagi orang Cina, sebelum lahirnya Undang-Undang Kewarganegaraan No.62 Tahun 1958, untuk menentukan

kewarganegaraan diadakan perjanjian antara Indonesia dengan Cina yang dikenal dengan perjanjian Soenario-Chow pada tanggal 22 April 1955 yang diundangkan dengan Undang-Undang No.2 Tahun 1958, berisi bahwa semua orang Cina yang berdomisili di Indonesia harus mengadakan pilihan kewarganegaraan dengan tegas dan secara tertulis.

Status kewarganegaraan adalah hal penting bagi setiap individu dan sudah menjadi hak individu tersebut untuk memilih status kewarganegaraannya. Alasan pentingnya kewarganegaraan dalam hukum internasional adalah sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Hak atas perlindungan diplomatik di luar negeri merupakan atribut esensial kewarganegaraan. Negara bertanggung jawab melindungi warganya yang berada di luar negeri.
2. Negara dimana seseorang merupakan warga negaranya menjadi bertanggung jawab kepada negara yang satu lagi jika ia gagal dalam kewajibannya untuk mencegah tindakan-tindakan salah tertentu yang dilakukan oleh orang ini atau gagal menghukumnya setelah tindakan-tindakan salah ini dilakukan.
3. Pada umumnya, suatu negara tidak menolak untuk menerima kembali warga negaranya sendiri di wilayahnya. Pasal 12 ayat (4) Perjanjian Intemasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik 1966 menetapkan: "Tak seorang pun boleh secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memasuki negaranya"

---

<sup>7</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesembilan, Jakarta, Aksara Persada, 1989, Hal120.

4. Kewarganegaraan menuntut kesetiaan dan salah satu bentuk utama kesetiaan itu ialah kewajiban melaksanakan wajib militer bagi Negara terhadap mana kesetiaan ini harus diberikan.
5. Suatu negara mempunyai hak umum (kecuali ada traktat khusus yang mengikat) untuk menolak mengekstradisi warga negaranya kepada suatu negara lain yang meminta supaya diserahkan.
6. Status musuh dalam perang ditentukan oleh kewarganegaraan orang yang bersangkutan.
7. Negara-negara sering melaksanakan yurisdiksi pidana atau yurisdiksi lain berdasarkan kewarganegaraan.

Dalam sebuah negara akan terdapat warga negara dan orang asing. Warga negara mempunyai hak dan tanggung jawab yang besar dibandingkan orang asing. Warga negara, dimanapun ia berada akan tetap mempunyai hubungan dengan negaranya selama ia tidak melepaskan kewarganegaraannya tersebut. Sedangkan orang asing hanya memiliki hubungan dengan negara selama berdomisili di negara tersebut.

Dalam Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2006, dijelaskan bahwa: “Warga Negara Indonesia” adalah :

1. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan atau berdasarkan perjanjian Pemerintah RI dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi warga negara Indonesia.
2. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia.



3. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing.
4. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia.
5. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang seorang ibu warga negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.
6. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia.
7. Anak yang lahir diluar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia.
8. Anak yang lahir diluar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun saat belum kawin.
9. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
10. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui.

11. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
12. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.
13. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraan dari ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Sedangkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006 dijelaskan mengenai orang asing, yaitu:

*"Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing"*

Sebelum adanya Undang-Undang No. 12 Tahun 2006, Indonesia berpedoman kepada Undang-Undang Kewarganegaraan No. 62 Tahun 1958 yang berlaku sejak diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1958. Beberapa hal yang diatur dalam Undang-Undang Kewarganegaraan No. 62 Tahun 1958 adalah mengenai ketentuan-ketentuan siapa yang dinyatakan berstatus warga negara Indonesia, naturalisasi atau pewarganegaraan biasa, akibat pewarganegaraan, pewarganegaraan istimewa, kehilangan kewarganegaraan Indonesia, dan siapa yang dinyatakan berstatus orang asing. Untuk mengetahui status anak yang lahir



dalam perkawinan campuran, Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan mengaturnya sebagai berikut,<sup>8</sup>

1. Pada dasarnya Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan menganut asas *ius sanguinis* seperti yang terdapat dalam Pasal 1 huruf b, bahwa orang yang pada waktu lahirnya mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya seorang warga negara Indonesia dengan pengertian hubungan tersebut telah ada sebelum anak tersebut berumur 18 tahun, atau sebelum ia kawin dibawah 18 tahun. Keturunan dan hubungan darah antara ayah dan anak dipergunakan sebagai dasar menentukan kedudukan kewarganegaraan anak yang dilahirkan dalam perkawinan. Seorang anak dianggap memiliki status kewarganegaraan seorang ayah, bila ada hubungan keluarga. Jadi bila anak lahir dari perkawinan yang sah seperti disebut dalam Pasal 42 Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, maka kewarganegaraan ayah dengan sendirinya menentukan status kewarganegaraan anaknya.
2. Pasal 1 huruf c Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan menyebutkan bahwa anak yang dilahirkan dalam 3000 hari setelah ayahnya wafat, apabila waktu meninggal dunia ayahnya adalah warga negara Indonesia, maka anak tersebut memperoleh warga negara Indonesia.
3. Anak yang belum berumur 18 tahun pada waktu ayahnya memperoleh atau melepaskan kewarganegaraan RI dan antara ayah dan anak terdapat hubungan hukum keluarga. Bila ayahnya memperoleh kewarganegaraan RI karena

---

<sup>8</sup> Mulyadi, Perkawinan Campuran, Jakarta:2000 hal 78

naturalisasi, maka anak yang belum berumur 18 tahun memperoleh kewarganegaraan RI dan anak tersebut harus bertempat tinggal di Indonesia (Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan).

4. Anak dapat kehilangan kewarganegaraan RI bila ayah atau ibunya kehilangan kewarganegaraan RI (Pasal 16 Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan).

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Kewarganegaraan No. 12 Tahun 2006, sering kali terjadi masalah terhadap WNI. Seperti yang kita ketahui bahwa menurut Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama Indonesia menganut asas *ius sanguinis*. Meskipun lahir di Indonesia, status kewarganegaraannya adalah warga negara asing. Jika terjadi sesuatu, mereka akan sangat rentan untuk dideportasi. Misalnya jika orang tuanya lupa memperpanjang visa anaknya. Banyak anak-anak dideportasi karena lupa memperpanjang visa. Ketika perceraian terjadi, muncullah persoalan yang semakin rumit. Meskipun sang anak mengikuti ibunya yang WNI, namun status kewarganegaraannya tetap mengikuti ayahnya yang WNA sekalipun ayahnya sudah tidak tinggal di Indonesia.

Masalah lain yang timbul adalah adanya ketentuan sejumlah negara, seperti Inggris, yang menolak memberikan kewarganegaraan terhadap anak dari lelaki Inggris yang lahir di luar negeri. Hanya pria Inggris yang bekerja untuk kerajaan atau yang bekerja di negara-negara Uni Eropa yang anaknya berhak mendapatkan kewarganegaraan Inggris. Akibatnya, anak tersebut kehilangan

kewarganegaraan atau *stateless*. Solusinya adalah orangtuanya mengajukan permohonan ke pengadilan agar anaknya mendapat kewarganegaraan Indonesia.

Dalam hal terjadi perkawinan campuran, Undang-Undang Kewarganegaraan No.62 Tahun 1958 memiliki perbedaan perlakuan antara perempuan dan laki-laki. Didalam Undang-Undang tersebut dikatakan bahwa perempuan WNA yang menikah dengan laki-laki WNI boleh segera menjadi WNI setelah ia mengajukan permohonan untuk itu dengan syarat melepaskan kewarganegaraan asal, tetapi bila laki-laki WNA menikah dengan perempuan WNI tidak memperoleh perlakuan hukum yang sama. Hal ini tentu saja sangat berpengaruh terhadap status kewarganegaraan anaknya karena kewarganegaraan anak mengikuti kewarganegaraan bapaknya. Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan ini sangat mendiskriminasikan wanita. Hal ini tidak sesuai dengan Pasal 5 Deklarasi tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita (*Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*) yang diterima oleh Majelis Umum PBB November 1967 di mana ditetapkan bahwa para wanita harus mempunyai hak-hak yang sama seperti para lelaki untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya. Kawin dengan seorang asing tidak otomatis menyebabkan hilangnya kewarganegaraan aslinya atau kewarganegaraan suaminya dipaksakan kepadanya. Prinsip yang diusulkan di atas dijelaskan dengan kata-kata yang lebih rinci dalam Pasal 9 Konvensi 1979 tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Ayat (1) menetapkan "Negara-negara peserta harus memberi kepada para wanita hak-hak yang sama seperti laki-



laki untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya. Mereka akan menjamin bahwa baik perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak akan otomatis mengubah kewarganegaraan si istri, membuat dia tanpa kewarganegaraan, atau memaksakan kepada kewarganegaraan suaminya". Dan Pasal 9 ayat ( 2 ) berbunyi :

*"Negara-negara peserta akan memberikan kepada wanita hak-hak yang sama seperti laki-laki mengenai kewarganegaraan anak-anak".*

Dengan melihat kenyataan bahwa Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan masih belum memberikan keadilan dan memiliki banyak kelemahan, maka dibuatlah Undang-Undang Kewarganegaraan No. 12 Tahun 2006 yang lebih memberikan keadilan.

Setiap negara di dunia ini memberikan hak-hak kepada warganegarannya sendiri yang tidak diberikan kepada orang asing di negaranya. Dalam berbagai Undang-Undang Negara Republik Indonesia juga ditetapkan hak-hak yang khusus diberikan hanya kepada warga negara Indonesia saja, seperti hak memilih atau dipilih dalam pemilihan umum. Orang asing selain tidak memiliki hak-hak tersebut tadi juga terkena berbagai larangan dan kewajiban selama ia berada di wilayah Indonesia, seperti larangan untuk melakukan pekerjaan apapun di Indonesia tanpa izin Pemerintah Republik Indonesia, larangan untuk mengikuti suatu pendidikan di Indonesia tanpa izin Kementerian Pendidikan dan kewajiban seperti memiliki izin tinggal yang sah dan masih berlaku selama berada di Indonesia maupun kewajiban untuk membayar pajak orang asing.

Dalam sejarah<sup>9</sup>, undang-undang yang mengatur masalah kewarganegaraan Republik Indonesia yang dimiliki negara Indonesia adalah Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 1958 yang berlaku sejak tanggal 1 Agustus 1958 dan pasal 18-nya telah diubah dan diganti seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976.

Adapun undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia Nomor 62 tahun 1958 bukanlah merupakan undang-undang yang pertama dimiliki negara Indonesia yang mengatur masalah kewarganegaraan Republik Indonesia. Apabila kita telaah ketentuan dalam Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia Nomor 62 tahun 1958 itu, kita melihat kenyataan tersebut diatas tercantum dalam pasal 1 huruf (a)-nya :

*“warga negara Republik Indonesia ialah orang-orang yang berdasarkan perundang-undangan dan atau peraturan yang berlaku sejak proklamasi 17 Agustus 1945 sudah menjadi warga negara Indonesia”.*

Urutan peraturan perundang-undangan Kewarganegaraan yang pernah berlaku di negara Republik Indonesia adalah :<sup>10</sup>

1. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara yang kemudian telah diubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 dan Nomor 11 Tahun 1948.
2. Persetujuan Pembagian Warga Negara (PPWN) antara Republik Indonesia Serikat dan Belanda (Lembaran Negara Nomor 2 Tahun 1950) yang mulai

---

<sup>9</sup> Saleh Wiramihardja, *Perspektif Sejarah Hukum Kewarganegaraan Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi.2008) 54

<sup>10</sup> Ibid

berlaku pada tanggal 27 Desember 1945 (saat penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat) dan peraturan pelaksanaannya tercantum dalam peraturan pemerintah (Republik Indonesia Serikat) Nomor 1 Tahun 1950 tanggal 31 Januari 1950. Persetujuan tersebut banyak menunjuk kepada undang-undang Belanda : Nederlands Onderdaanschap van niet Nederlanders (Wet van 10 Februari 1910 N.S 1910-55 jo 27-175)

3. Peraturan Penguasa Militer Nomor . Prt/PM/09/1957 tentang Kewarganegaraan yang kemudian dirubah dan ditambah dalam instruksi Menteri Pertahanan selaku penguasa Militer Nomor III/7/PMT1957B.N.1957 Nomor 87 Tentang pelaksanaan peraturan Penguasa Militer/K.S.A.D.Nomor Prt/PM/09/1957 dan peraturan penguasa perang pusat Nomor Prt/peperpu/014/1958 tentang beberapa hal mengenai kewarganegaraan.
4. Persetujuan Perjanjian antara Negara Republik Indonesia dan Negara Republik Rakyat Cina tentang Dwi Kewarganegaraan (Undang-undang No.2 tahun 1958 L.N.3/1958).
5. Keputusan Presiden R.I. No.7 tahun 1971 tentang pernyataan digunakannya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No.3 tahun 1946 tentang warga negara dan penduduk warga Republik Indonesia bagi penduduk Irian Barat.
6. Undang-undang No.3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-undang No.62 tahun 1958.

Undang-undang pertama yang dimiliki Negara Republik Indonesia yang telah mengatur dan menetapkan Kewarganegaraan Republik Indonesia telah



diundangkan dalam kurun waktu kurang dari satu tahun setelah diproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu “Undang-undang No. 3 tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara”, yang diundangkan pada tanggal 10 April 1946 dan berlaku surut sampai tanggal 17 Agustus 1945 dan kemudian diadakan penambahan dan perubahan berturut-turut dalam Undang-undang No. 6 tahun 1947 dan No. 11 tahun 1948.

Sebagai suatu undang-undang kewarganegaraan dari suatu negara Undang-Undang No. 3 tahun 1946 telah memenuhi semua unsur dasar untuk itu, seperti<sup>11</sup>:

- (1) Siapa-siapa yang dengan sendirinya memiliki kewarganegaraan R.I.
- (2) Tata-cara bagi orang Asing untuk memperoleh kewarganegaraan R.I.
- (3) Kehilangan kewarganegaraan R.I.
- (4) Memperoleh kembali kewarganegaraan R.I.

Pasal 1 Undang-undang No.3 tahun 1946 tentang Warga Negara, menyatakan Warga Negara Indonesia ialah :

1. Orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia.
2. Orang-orang yang berasal dari bangsa lain, yaitu :
  - (a) Orang yang tidak termasuk orang yang asli, tetapi turunan dari orang asli (ibunya atau bapaknya adalah orang asli) dan lahir, bertempat kedudukan dan berdiam dalam daerah Negara Indonesia.
  - (b) Orang yang bukan keturunan orang sesuai poin 1 di atas yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman selama sedikitnya 5 tahun berturut-

---

<sup>11</sup> Ibid hal 55

turut yang paling akhir dalam daerah Negara Indonesia, yang telah berumur 21 tahun atau telah kawin.

- (c) Orang yang mendapat kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi.

Sejarah telah membuktikan, bahwa Negara Republik Indonesia yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, terus menerus dirongrong dan digoyahkan baik dari dalam maupun dari luar. Rongrongan dari luar selain pihak tentara sekutu terutama dilakukan oleh pihak Kerajaan Belanda. Konfrontasi fisik antara Indonesia dan Belanda akhirnya dapat diselesaikan melalui perundingan-perundingan Indonesia – Belanda yang akhirnya menghasilkan<sup>12</sup> :

1. Berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat dimana Republik Indonesia menjadi salah satu anggotanya (29 Oktober 1949).
2. Konferensi Meja Bundar antara kerajaan Belanda dan Republik Indonesia Serikat (2 November 1949) yang antara lain menghasilkan :
  - a. Penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949).
  - b. Persetujuan perihal Pembagian Warganegara (PPWN) pada dasarnya menyangkut hak dari setiap orang yang pada tanggal 27 Desember 1949 sudah Kaulanegara Belanda-bukan-Belanda, untuk selambatnya pada tanggal 27 Desember 1951 menentukan apakah ia memilih kewarganegaraan Indonesia atau Belanda.

---

<sup>12</sup> Ibid hal 57

Untuk mengetahui secara lebih tepat siapa-siapa saja yang termaksud golongan kaulanegara Belanda (Nederlands ordendaan niet-nederlander) perlu kita simak Undang-undang Kekaulanegaraan Belanda-bukan Belanda (Wet van niet-Nederlanders).

Dalam Undang-undang tersebut ditetapkan siapa-siapa yang memiliki kekaulanegaraan Belanda-bukan Belanda berdasarkan Wet van de 10 den Februari 1910, adalah antara lain sebagai berikut :

Pasal 1 ayat (1) :

*“dilahirkan di Ned.Indie (sekarang : Indonesia) dari orang tua yang menetap di sana (aldaar gevestigd) atau apabila ayahnya tidak diketahui, dilahirkan dari ibunya yang menetap di sana dengan ketentuan bahwa hal ini tidak berlaku bagi anak dari para konsul atau pegawai dari Negara Asing yang mendapat tugas resmi dari negaranya apabila anak-anak tersebut berdasarkan kelahirannya memiliki kewarganegaraan Asing.”*

Sungguhpun ketentuan juridis tentang “menetap/gevestigd” bagi orang Belanda dan orang asing di Indonesia tercantum dalam pasal 6 dan pasal 11 Toelatingsbesluit (S.16-47) dimana ditetapkan, bahwa bagi orang Belanda yang dilahirkan di Indonesia dari orang tua yang menetap di Indonesia dan juga tidak tergolong penduduk dari Indonesia dan juga bagi orang asing, untuk menetap di Indonesia diperlukan dimilikinya “Izin untuk menetap/Vergunning tot vestiging”.

“Izin untuk menetap/Vergunning tot vestiging” hanya diberikan kepada pemegang Kartu Izin Masuk/Toelatingskaart yang sudah tinggal di Indonesia selama 10 Tahun. Namun di kalangan Departemen Kehakiman sejak 28 agustus 1954 dianut interpretasi bahwa apa yang dimaksud dengan “gevestigd/menetap”



adalah “feitelijk gevestigd/berdiam secara nyata “dan bukan” menetap secara juridis” (Surat Menteri Kehakiman No.J.B.3/70/23 tanggal 28 Agustus 1954)<sup>13</sup>

Akibatnya adalah bahwa setiap orang asing yang dilahirkan di Ned.Indie, berdasarkan interpretasi demikian, dengan sendirinya/otomatis berstatus sebagai Ned.Onderdaan-niet-Nederlander/kaulanegara Belanda bukan Negara-Belanda tanpa perlu diselidiki lebih lanjut apakah orang tuanya sudah bertempat tinggal di Indonesia selama 10 tahun atau tidak pada waktu anaknya dilahirkan.

Akibat logis selanjutnya adalah bahwa setiap orang yang tidak tergolong “orang yang asli dalam daerah Indonesia” yang lahir di Indonesia dengan sendirinya memperoleh kebangsaan Indonesia berdasarkan PPWN dari Komprensi Meja Bundar (KMB) Indonesia-Belanda.

Seperti telah di kemukakan di atas, Persetujuan KMB memberikan hak kepada orang-orang yang pada tanggal 27 Desember 1949 : adalah Kaulanegara Belanda-bukan-Belanda (ned. Onderdaan niet-Nederlander) dan telah berusia 18 tahun penuh atau yang telah kawin sebelum berusia 18 tahun apakah mereka memilih kebangsaan Belanda atau kebangsaan Indonesia dalam masa 2 Tahun setelah tanggal penyerahan kedaulatan itu (27 Desember 1949 – 27 Desember 1951). Adapun hal-hal yang penting di ketahui dari PPWN tersebut adalah hal-hal sebagai berikut<sup>14</sup> :

1. Orang-orang Belanda yang telah berusia 18 Tahun penuh yang telah kawin lebih dini, tetap memang kebangsaan Belanda, akan tetapi jika dilahirkan di Indonesia atau pada tanggal 27 Desember 1949 telah bertempat tinggal di

---

<sup>13</sup> Ibid hal 57

<sup>14</sup> Ibid hal 58

Indonesia sedikitnya selama 6 bulan berhak untuk menyatakan memilih kebangsaan Indonesia (pasal 3).

2. Kaulanegara Belanda-bukan-orang Belanda yang termasuk golongan penduduk asli Indonesia memperoleh kebangsaan Indonesia, akan tetapi jika mereka lahir di luar Indonesia dan bertempat tinggal di negeri Belanda atau di luar daerah peserta Uni, berhak untuk menyatakan memilih kebangsaan Belanda (Pasal 4).
3. Orang Asing yang kaulanegara Belanda-bukan-Belanda (Uitheems Ned. Onderdaan-niet Nederlander) seperti mereka yang keturunan Cina, Arab, India, Pakistan, Jepang, Jerman dan lain sebagainya yang lahir di Indonesia atau yang bertempat tinggal di Republik Indonesia Serikat mendapat kebangsaan Indonesia tetapi berhak untuk menolaknya dalam waktu yang ditentukan (Pasal 5).
4. Mereka yang pada saat penyerahan kedaulatan adalah kaulanegara Belanda dan masih hidup. (Pasal 8)
5. Isteri mengikuti kedudukan suaminya, hal mana harus diartikan bahwa apabila suami menolak kebangsaan Indonesia dan memilih kebangsaan Belanda. Namun apabila pertalian kawinnya putus setiap waktu sesudah penyerahan kedaulatan, perempuan itu dalam tempo 1 tahun setelah putus perkawinannya dapat menyatakan memperoleh atau menolak kebangsaan sendainya pada saat penyerahan kedaulatan ia belum kawin. (Pasal 10).

Dari apa yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa perkembangan dan perubahan politik yang terjadi dalam Wilayah Republik

Indonesia dalam kurun waktu 17-8-1945 sampai 27 Desember 1949 mengakibatkan ketentuan tentang Kewarganegaraan R.I. seakan-akan tidak ditentukan lagi oleh Undang-undang Kewarganegaraan R.I. No.3 tahun 1946, yang sebenarnya merupakan Undang-Undang Kewarganegaraan yang pertama dimiliki Negara Republik Indonesia dan belum pernah dinyatakan dicabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi.

Betapa tidak, sebab dalam persetujuan Perihal Pembagian warganegara (PPWN) antara Kerajaan Belanda dan Republik Indonesia Serikat itu terdapat butir-butir ketentuan dalam PPWN yang sama sekali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang tecantum dalam Undang-Undang No. 3 tahun 1946 tentang Warga Negara, antara lain <sup>15</sup>:

1. Orang-orang Belanda yang pada tanggal 27 Desember 1949 telah untuk menyatakan memilih kebangsaan Indonesia (pasal 3 PPWN). Padahal berdasarkan ketentuan Undang-undang Kewarganegaraan R.I. No.3/1946 Pasal 1 huruf (b) dinyatakan, bahwa Warga Negara Indonesia ialah :  
”..... orang bukan keturunan asli yang lahir di Indonesian dan bertempat kependudukan dan kediaman selama sedikitnya 5 tahun berturut-turut yang paling akhir di dalam daerah Negara Indonesia.”
2. Golongan Uitheems Nederlands Onderlands niet-Nederlander yaitu keturunan Cina, Arab, Pakistan, Jepang, Jerman dan lain sebagainya yang dilahirkan di Indonesia, berdasarkan ketentuan pasal 5 PPWN mendapat kebangsaan Indonesia apabila pada tanggal 27 Desember 1945 sudah dewasa dan

---

<sup>15</sup> Ibid hal 59



bertempat tinggal di Indonesia memperoleh kebangsaan Indonesia. (Pasal 5 PPWN).

Bandingkan dengan ketentuan yang tercantum dalam pasal 1 huruf (b) Undang-Undang No.3 tahun 1946 dimana dinyatakan, bahwa orang bukan keturunan orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia memperoleh kewarganegaraan Negara Indonesia bila orang itu :

- a. Dilahirkan di Indonesia, dan
- b. Selama sedikitnya 5 tahun berturut-turut yang paling akhir bertempat kedudukan dan kediaman di Negara Indonesia.

Adapun peraturan yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer berdasarkan kewenangannya tercantum dalam Undang-undang Keadaan Berbahaya 1957 (No.74 L.N. 1957/160) adalah Peraturan Penguasa Militer No.Prt/PM/09/1957 tanggal 4-6-1957 tentang kewarganegaraan ditetapkan<sup>16</sup> :

- a. Barangsiapa oleh instansi resmi harus membuktikan bahwa ia warganegara R.I harus minta kepada Pengadilan Negeri dari tempat tinggalnya untuk ditetapkan apakah ia warganegara R.I. atau tidak menurut acara perdata biasa.
- b. Warganegara R.I. yang mempunyai paspor atau surat yang bersifat sebagai paspor dari negara asing atas namanya yang masih berlaku dianggap bukan warganegara R.I. lagi.
- c. Perempuan asing yang kawin dengan warganegara R.I. sesudah tinggal mendapat ketetapan dari Menteri Kehakiman.

---

<sup>16</sup> Ibid hal 59-60

Alasan pengaturan tentang kewarganegaraan adalah :

- a. Hingga saat ini (1957) R.I. belum mempunyai peraturan kewarganegaraan sendiri.
- b. Siapa yang pada tahun 1957 warganegara R.I. ditentukan oleh peraturan-peraturan yang dulu, dan peraturan-peraturan itu kini sudah tidak berlaku lagi atau tidak mengatur hal-hal yang terjadi sesudah 27 Desember 1949.

Undang-Undang yang dimiliki R.I. sendiri maupun yang merupakan undang-undang yang berdiri sendiri yang mengatur Kewarganegaraan Republik Indonesia sudah diundangkan oleh Pemerintah R.I. pada tanggal 10 April 1946, yaitu Undang-undang No.3 tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara yang ditambah/diubah dengan Undang-undang 1947 No.6, No.8 dan terakhir dengan Undang-undang 1948 No.11 tentang Warga Negara. Tidak ada Undang-Undang R.I. yang dikeluarkan antara tahun 1948 dan tahun 1957 yang merubah/mencabut atau membatalkan Undang-Undang No.3 tahun 1946.

Namun demikian kebingungan disebabkan hal-hal tersebut di atas sirna setelah permasalahan kewarganegaraan R.I. yang diperoleh berdasarkan semua Undang-Undang, Perjanjian atau Peraturan dalam kurun waktu 17 Agustus 1945 sampai 1 Agustus 1958 ditetapkan tetap berlaku dan sah dengan adanya ketentuan tersebut dalam pasal 1 huruf (a) Undang-Undang Kewarganegaraan R.I. No.62 Tahun 1958.

Adapun pasal 1 huruf a Undang-undang No.62 tahun 1958 berbunyi :

*“Warganegara Republik Indonesia ialah orang-orang yang berdasarkan perundang-undangan dan/atau perjanjian-perjanjian yang berlaku sejak proklamasai 17-8-45 sudah warganegara Republik Indonesia.”*

Undang-undang No.62 tahun 1958 tanggal 1 Agustus 1958 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia pasal 1 huruf a mensahkan orang-orang yang telah memperoleh kewarganegaraan R.I. berdasarkan :

1. Undang-Undang Kewarganegaraan R.I. No.3 tahun 1946 khususnya bagi mereka yang permohonan naturalisasinya telah disetujui dan telah diambil/ telah mengucapkan sumpahnya.
2. Persetujuan Pembagian Warga Negara KMB 27 Desember 1949 s/d 27 Desember 1951 khususnya bagi mereka yang memilih kebangsaan Indonesia.

Demikian juga perempuan Asing yang kawin dengan warganegara R.I. dalam kurun waktu 2 Desember 1949 sampai 4 juni 1957 telah diperlakukan sebagai warganegara R.I. berdasarkan pasal peraturan penguasa militer No.PRT/PM/09/1957 disahkan dalam Undang-undang No.62 tahun 1958 pada pasal I Peraturan Peralihan.

Namun status kehilangan kewarganegaraan R.I. seseorang yang pernah memiliki paspor Negara Asing atas namanya yang masih berlaku dalam kurun waktu 27 Desember 1949 dan 4 Juni 1957 seperti tercantum dalam pasal 2 Peraturan Penguasa Militer tersebut disangsikan masih sah atau tidak statusnya tersebut berdasarkan Undang-undang Kewarganegaraan R.I. No. 62 Tahun 1958, karena :

- a. Kehilangan kewarganegaraan R.I. dengan alasan memiliki paspor asing tidak terdapat dalam Undang-undang No.3 tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara.



- b. Undang-undang Kewarganegaraan R.I. No.62 tahun 1958 dalam pasal 17 huruf (J) memang mengatur kehilangan kewarganegaraan R.I. atas dasar memiliki paspor Negara Asing, namun pasal 17 tersebut tidak berlaku surut sampai 17 Agustus 1945 maupun sampai 4 juni 1957 yaitu saat mulai berlakunya Peraturan Penguasa Militer itu.

Pada tanggal 22 april 1955 Negara R.I. dan R.R.C. telah membuat perjanjian dimana ditetapkan bahwa barang siapa yang serempak mempunyai kewarganegaraan Republik Indonesia dan kewarganegaraan Republik Cina yang berkepentingan sendiri atau dasar keinginan sendiri harus memilih satu diantara 2 kewarganegaraan : R.I. atau R.R.C.

Untuk keperluan pelaksanaan Perjanjian tersebut diundangkan Undang-Undang R.I. No.2 tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara R.I. dan R.R.C. mengenai soal Dwi-kewarganegaraan yang berlaku mulai tanggal 1 Agustus 1958 yang mengatur sebahagian dari kewarganegaraan R.I.

Warganegara R.I yang pada tanggal 20-1-1960 telah dewasa dan memiliki serempak kewarganegaraan : R.I.dan R.R.C dalam tempo 2 tahun (20-1960/20-1-62) harus menetapkan keinginan berkewarganegaraan tetap R.I. atau R.R.C.

Dalam persetujuan R.I. dan R.R.C. itu ditetapkan pula bahwa bagi mereka yang serempak memiliki kewarganegaraan R.I. dan R.R.C. yang pada saat itu mulai berlakunya persetujuan itu (20-1-1960) masih berusia dibawah 18 tahun, mengikuti pilihan kewarganegaraan yang dilakukan oleh bapaknya/ibunya.

Disamping itu ditentukan juga dalam Peraturan Pemerintahan No.20 tahun 1959 tentang pelaksanaan Undang-undang No.2 tahun 1958 golongan orang-orang yang ber-dwi-kenegaraan R.I. - R.R.C. yang oleh pemerintahan R.I. dianggap dengan sendirinya telah melepaskan kewarganegaraan R.I. saja yaitu: para petani yang menurut Menteri Kehakiman dan Menteri Agraria cara hidupnya dan pergaulannya dengan masyarakat Indonesia asli menunjukkan bahwa ia sebetulnya anak pribumi.

Sebagai produk dari persetujuan dwi-kewarganegaraan R.I dan R.R.C. tersebut sampai saat ini sebagian kalangan masyarakat warganegara Indonesia masih memiliki “Surat catatan pernyataan keterangan melepaskan kewarganegaraan R.R.C. untuk tetap menjadi warganegara R.I. “(formuldw) berbentuk form. I,II,III,IV,V, atau VI, yang didaftarkan pada Pengadilan Negeri setempat<sup>17</sup>.

Sungguhpun Perjanjian itu berlaku untuk selama 20 tahun namun hubungan politik yang tidak harmonis lagi antara kedua negara itu menyebabkan Persetujuan dwi-kewarganegaraan R.I. dan R.R.C. tersebut kemudian berdasarkan Undang-undang No.4 tahun 1969 sejak tanggal 10 April 1969 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Ada lagi Undang-Undang No.3 tahun 1976 yang berlaku bagi orang yang bertempat tinggal di luar negeri yang berdasarkan ketentuan dalam pasal 17 huruf (k) Undang-Undang No.62 tahun 1958 telah kehilangan kewarganegaraan R.I. atas dasar tidak secara periodik menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi

---

<sup>17</sup> Ibid hal 62

warganegara R.I. kepada Perwakilan R.I. di luar negeri disebabkan hal-hal di luar kesalahannya. Perubahan/penambahan pada pasal 18 tersebut ditunjukkan kepada warganegara R.I. yang bertempat tinggal di Belanda saat hubungan diplomatik antara R.I. dan Belanda putus disebabkan masalah Irian Barat.

Pada periode tersebut warga negara R.I. yang bertempat tinggal di Belanda diluar kemampuannya tidak dapat melaksanakan kewajibannya untuk secara periodik menyatakan keinginannya untuk tetap memiliki kewarganegaraan R.I. (seperti diwajibkan ketentuan dalam pasal 17 huruf (k) agar tidak kehilangan kewarganegaraan R.I.-nya) disebabkan perwakilan R.I. di negara tersebut ditutup<sup>18</sup>.

Dari berbagai undang-undang tersebut di atas, undang-undang yang mengatur kewarganegaraan Republik Indonesia seutuhnya dan sampai saat ini masih berlaku adalah tetap Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia No.62 Tahun 1958 yang telah diubah/ditambah dengan Undang-undang No.3 tahun 1976.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1. Landasan Teori Hukum**

#### **1. Teori Kedaulatan**

Istilah kedaulatan, menurut Sri Soemantri Martosuwignjo<sup>19</sup> adalah sesuatu yang tertinggi didalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan

---

<sup>18</sup> Ibid hal 63

<sup>19</sup> Ade Saptomo, Bahan Ajar Teori Hukum II hal 2



yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.<sup>20</sup> Dalam ilmu hukum tata negara dikenal ada 5 (lima) teori kedaulatan yang menjelaskan mengenai hal tersebut. Kelima teori itu adalah: (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Negara; (d) Kedaulatan Rakyat; dan (e) Kedaulatan Hukum.<sup>21</sup>

Mengenai tata urutan kelima teori kedaulatan tersebut, antara para sarjana hukum di Indonesia mempunyai pendapat yang berbeda-beda. Menurut Mohammad Koesnardi dan Bintang R. Saragih<sup>22</sup> misalkan, mereka membagi dan mengurutkan kelima teori tersebut dengan urutan sebagai berikut (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Rakyat; (d) Kedaulatan Negara; dan (e) Kedaulatan Hukum.<sup>23</sup>

Sedangkan menurut Hamid Attamimi, ia membagi dan mengurutkan teori kedaulatan menjadi 5 (lima) kelompok tetapi untuk Kedaulatan Tuhan tidak ia sebut, sebagai gantinya ia menggunakan istilah ajaran kedaulatan dalam lingkup sendiri.<sup>24</sup> Adapun menurut Wirjono Prodjodikoro, kedaulatan terdiri dari (a) Kedaulatan Negara; (b) Kedaulatan Tuhan; (c) Kedaulatan Rakyat; dan (4) Kedaulatan Hukum.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain* (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 9.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Ade Saptomo, *log.cit* hal 3

<sup>23</sup> Mohammad Koesnardi & Bintang R. Saragih. *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 118.

<sup>24</sup> Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1991), hlm. 129-130.

<sup>25</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1970-1989), hlm.5-6.

Dalam perkembangan saat ini, berkaitan dengan teori-teori kedaulatan tersebut dapat dikatakan bahwa 90% (sembilan puluh persen) negara di dunia dengan tegas telah mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan Pemerintah bersumber kepada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal dengan konsep demokrasi.<sup>26</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah "demokrasi" diartikan sebagai pemerintahan rakyat.<sup>27</sup> Pada awalnya pelaksanaan konsep gagasan tersebut dilakukan secara langsung khususnya ketika pada masa pemerintahan Yunani ketika pada waktu itu bentuk negara masih berwujud *polis*. Artinya, rakyat terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Namun seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan luasnya suatu negara, maka hal itu menjadi sulit untuk dilakukan.

Dari sinilah kemudian muncul konsep yang dinamakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Artinya, rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Dalam konsep tersebut, rakyat diharuskan menentukan atau memilih para wakil-wakilnya untuk menduduki posisi tertentu dalam pemerintahan.

## 2. Teori Perwakilan

---

<sup>26</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999), hlm. 73, yang menyatakan bahwa "demokrasi mengandung unsur-unsur: kekuasaan mayoritas, suara rakyat dan pemilihan yang bebas, dan bertanggung jawab."

<sup>27</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cetakan Ke-3 (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 249.

Berdasarkan hal itu kemudian berkembang beberapa teori yang menjelaskan mengenai hubungan antara si wakil dengan para orang yang diwakilinya. Menurut *Gilbert Abcarian*, ia membagi keberadaan wakil rakyat ke dalam empat perspektif, yaitu<sup>28</sup>:

- a. wakil rakyat bertindak sebagai wali (*trustee*), disini ia bebas bertindak untuk mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
- b. wakil rakyat bertindak sebagai utusan (*delegate*), disini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari wakilnya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya;
- c. wakil rakyat bertindak sebagai *politico*, di sini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan yang tergantung isu; dan
- d. wakil rakyat bertindak sebagai partisan, di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai si wakil. Setelah si wakil terpilih maka lepaslah hubungan dengan pemilih/rakyat dan mulailah hubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam Pemilu tersebut.

Selanjutnya ada beberapa teori yang menyangkut hubungan si wakil dengan yang diwakilinya yang antara lain dikemukakan oleh Bintang Saragih.

- a. Teori mandat, dimana si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris.

---

<sup>28</sup> Ade Saptomo, *ibid* hal 4



- b. Teori organ, yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapan seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih wakilnya, tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga itu bebas melakukan fungsinya menurut undang-undang dasar.
- c. Teori *sosiologi Rieker* yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan.
- d. Teori hukum obyektif dari *Duguit* yang menyatakan bahwa pada dasarnya hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja.<sup>29</sup>

Berdasarkan teori-teori sebagaimana tersebut di atas, terdapat satu hal pokok yaitu bahwa seorang wakil rakyat bertindak mewakili dan mengikuti atau mewujudkan aspirasi rakyat dalam sebuah lembaga perwakilan yang merupakan bangunan masyarakat yang memiliki keahlian dalam melaksanakan tugas, fungsi,

---

<sup>29</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 82-86.

dan wewenang tertentu sebagaimana layaknya tugas pokok lembaga perwakilan di dalam bangunan negara demokrasi.<sup>30</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, kekuasaan pemerintahan oleh rakyat mengalami berbagai penyempurnaan. Dalam tahap perkembangan tersebut, mulai dikenal ada teori pendistribusian kekuasaan. Salah satu teori yang monumental mengenai hal itu adalah teori *trias politica* yang dikemukakan oleh *Montesquieu*. Menurut *Montesquieu*, perlu ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Walaupun tidak bisa, maka setidaknya mempertahankan agar kekuasaan yudikatif tetap independen.<sup>31</sup>

Menurut Ismail Sunny, teori *trias politica* yang digagas oleh *Montesquieu* merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. *Trias politica* atau biasa disebut *Trichotomy* sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling mempengaruhi.<sup>32</sup>

### 3. Teori Sistem Pemerintahan

Sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, perkembangan pemerintahan oleh rakyat telah melahirkan teori *trias politica* yang memisahkan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Berkaitan dengan hal tersebut, selanjutnya berkembang berbagai teori yang menjelaskan

---

<sup>30</sup> DPR RI, *Hasil Laporan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI* (Jakarta: Sekjen DPR RI, 2006), hlm. 7-9.

<sup>31</sup> Montesquieu. *Kontrak Sosial* (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 187.

<sup>32</sup> Ismail Suny, *Mencari Keadilan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 15.

mengenai sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan merupakan sistem yang berkaitan dengan *regeringsdaad* penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu:

- a. sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*);
- b. sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*); dan
- c. sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).

Sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan atau dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan tersebut, pada hakikatnya merupakan sama-sama cabang dari kekuasaan eksekutif. Oleh sebab itu menurut *C.F. Strong*, kedua jabatan eksekutif itu dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Istilah *nominal executive* ditujukan untuk jabatan kepala negara. Sedangkan istilah *real executive* ditujukan untuk jabatan kepala pemerintahan.<sup>33</sup> Adapun dalam sistem campuran, unsur-unsur dari kedua sistem itu tercampur dan sama-sama dianut. Banyak studi telah yang dilakukan untuk membedakan antara sistem presidensil, sistem parlementer, dan sistem campuran. Menurut *Douglas V. Verney*, dari ketiga sistem tersebut<sup>34</sup>, sistem parlementerlah yang banyak dianut oleh berbagai negara, sehingga timbul banyak ragam corak *parlementarisme* yang dipraktikkan di dunia.

<sup>33</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern* (Jakarta: Nusamedia, 2004), hlm. 100.

<sup>34</sup> Ade Saptomo, *loc.cit* hal 6



Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 9 (sembilan) prinsip pokok yang menjadi ciri dari sistem presidensial. Kesembilan prinsip pokok itu adalah<sup>35</sup>:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal;
- c. Kepala pemerintahan sekaligus bertindak selaku kepala negara atau sebaliknya;
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Sebab itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat, tidak seperti dalam sistem parlemen yang terpusat pada parlemen.

Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara yang menganut sistem presidensial. Bahkan Amerika Serikat sering disebut sebagai salah satu contoh ideal sistem presidensial di dunia. Namun demikian, *Charles O. Jones* mengkritik pemberian istilah "presidensial" untuk sistem yang dipraktikkan di

---

<sup>35</sup> Ibid

Amerika Serikat. Menurutnya, sebutan yang lebih tepat bagi sistem tersebut adalah *a sparated system of government* dan bukan *a presidential system of government*. Sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* itulah yang menurut *Charles O. Jones* lebih menggambarkan kenyataan. Setiap kekuasaan saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.<sup>36</sup> Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa untuk sistem pemerintahan parlementer terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

- a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisah;
- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sebagai kepala pemerintahan (*the real executive*) dan kepala negara (*the nominal executive*);
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih;
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
- h) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan; dan

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 316-317.

i) Sistem kekuasaan terpusat pada parlemen.<sup>37</sup>

Terkait dengan negara Indonesia, sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensil. Sebab, kesembilan prinsip yang ada pada sistem pemerintahan presidensil tersebut, ada pada sistem pemerintahan di Indonesia sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Bahkan, jika dibandingkan dengan sistem presidensil yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan, maka sistem presidensil yang dianut sekarang (setelah perubahan UUD 1945) dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensil yang lebih murni sifatnya. Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut UUD 1945. Sebab itu, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu dibedakan atau dipisahkan.<sup>38</sup>

#### 4. Teori Legislasi

Teori legislasi atau lazim dikenal dengan sebutan teori perundang-undangan menunjuk kepada cabang, bagian, segi atau sisi dari ilmu perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan atau memberi pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat mendasar dibidang perundang-undangan, yaitu antara lain pemahaman mengenai undang-undang, pembentukan undang-undang, perundang-undangan dan lain sebagainya. Sebab itu, karakter teori perundang-undangan suatu negara sangat terkait sekali dengan sistem pemerintahan negara dari negara itu. Fungsi perundang-undangan

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 315-316.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 317.



bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Kekuasaan pembentuk undang-undang, hendaknya berusaha memberi bentuk terhadap perubahan moral masyarakat dan watak bangsa sesuai dengan yang dicita-citakan. Kekuasaan pembentuk undang-undang kini tidak lagi "berjalan di belakang" mengikuti atau membuntuti perkembangan masyarakat tetapi "berjalan di depan" membimbing dan memimpin perkembangan masyarakat. Pembentukan undang-undang tidak lagi mengarah kepada upaya melakukan "kodifikasi" melainkan "modifikasi".<sup>39</sup> Dalam melakukan "modifikasi" terhadap masyarakat, pembentuk undang-undang harus benar-benar memperhatikan hirarki perundang-undangan dan karakter produk hukum yang dibentuknya (responsif, otonom, atau represif).

Terhadap permasalahan pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga eksekutif umumnya dan pemegang kekuasaan negara khususnya dapat dijelaskan dengan beberapa teori. Terkait dengan hal itu, ada dua hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.<sup>40</sup>

Dalam konteks negara Indonesia, pemikiran tentang Kekuasaan dibidang legislasi menurut UUD 1945 dapat dibahas berdasarkan teori kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagai teori utamanya (*grand theory*). Selanjutnya untuk

---

<sup>39</sup> Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjermihkan Pemahaman," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* (Jakarta: FHUI, 1992), hlm. 116-117.

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9.

memperkuat teori tersebut digunakan teori sistem pemerintahan sebagai teori pendukung (*middle range theory*). Kemudian berdasarkan kedua teori tersebut di atas, digunakan teori aplikatif (*applied theory*) yaitu teori legislasi.

## 2.2.2. Landasan Konseptual

### 2.2.2.1 Pengertian Kewarganegaraan

Kewarganegaraan merupakan hubungan yang paling sering dan kadang-kadang hubungan satu-satunya antara seorang individu dan suatu negara yang menjamin diberikannya hak-hak dan kewajiban-kewajiban individu itu pada hukum internasional. Kewarganegaraan dapat sebagai etudes keanggotaan kolektivitas individu-individu dimana tindakan, keputusan dan kebijakan mereka diakui melalui konsep hukum negara yang mewakili individu-individu itu.<sup>41</sup>

Kewarganegaraan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 12 tahun 2006 adalah segala ihwal yang berhubungan dengan warga negara. Sedangkan pewarganegaraan adalah tata cara bagi orang asing untuk memperoleh Kewarganegaraan Indonesia melalui permohonan.

. Hak atas kewarganegaraan sangat penting artinya karena merupakan bentuk pengakuan asasi suatu negara terhadap warga negaranya. Adanya status kewarganegaraan ini akan memberikan kedudukan khusus bagi seorang Warga Negara terhadap negaranya dimana mempunyai hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik dengan negaranya. Indonesia telah memberikan perlindungan hak anak atas kewarganegaraan yang dicantumkan dalam Pasal 5 Undang- Undang

---

<sup>41</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesembilan, Jakarta, Aksara Persada, 1989, Halaman 125.

No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dimana disebutkan bahwa setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Dengan adanya hak atas kewarganegaraan anak maka negara mempunyai kewajiban untuk melindungi anak sebagai warga negaranya dan juga berkewajiban untuk menjamin pendidikan dan perlindungan hak-hak anak lainnya. Semula, untuk menentukan kewarganegaraan seseorang didasarkan atas 2 asas, yaitu :

1. Asas Tempat Kelahiran (*ius Soli*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya. Asas ini dianut oleh negara-negara migrasi seperti USA, Australia, dan Kanada. Untuk sementara waktu asas *ius soli* menguntungkan, yaitu dengan lahirnya anak-anak dari para imigran di negara tersebut maka putuslah hubungan dengan negara asal. Namun dalam perjalanannya, banyak negara yang meninggalkan asas *ius soli*, seperti Belanda, Belgia dan lain-lain.

2. Asas Keturunan (*Ius Sanguinis*), yaitu asas yang menetapkan kewarganegaraan seseorang berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya (keturunannya) tanpa mengindahkan dimana dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara yang tidak dibatasi oleh lautan seperti Eropa Kontinental dan Cina.

Keuntungan dari asas *ius sanguinis* adalah:<sup>42</sup>

- a. Akan memperkecil jumlah orang keturunan asing sebagai warga negara.
- b. Tidak akan memutuskan hubungan antara negara dengan warga negara yang lain.

---

<sup>42</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publiser, 2006, Halaman 234



- c. Semakin menumbuhkan semangat nasionalisme.
- d. Bagi negara daratan seperti Cina, yang tidak menetap pada suatu negara tertentu, tetapi keturunan tetap sebagai warga negaranya meskipun lahir di tempat lain (negara tetangga).

Namun sejak dikeluarkannya Undang-Undang Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006, Indonesia lebih memperhatikan asas-asas kewarganegaraan yang bersifat umum atau universal, yaitu :

- a. Asas *ius sanguinis (law of the blood)*, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
- b. Asas *ius soli (law of the soil)* secara terbatas, adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang, berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.
- c. Asas kewarganegaraan tunggal, adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
- d. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang.

Status kewarganegaraan secara yuridis diatur oleh peraturan perundang-undangan nasional. Tetapi dengan tidak adanya *uniformiteit* dalam menentukan persyaratan untuk diakui sebagai warga negara dari berbagai akibat dari

perbedaan dasar yang dipakai dalam kewarganegaraan maka timbul berbagai macam permasalahan kewarganegaraan.<sup>43</sup>

#### 2.2.2.2 Tinjauan Pelayanan Publik

Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahannya telah memperhatikan perihal pelayanan publik yang seharusnya diberikan kepada masyarakat. Hal ini terbukti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dimana dalam undang-undang tersebut definisi pelayanan publik diatur dalam pasal 1 yang batasannya adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting. Ia tidak lagi merupakan aktivitas sampingan, tanpa payung hukum, gaji dan jaminan sosial yang memadai, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang pada masa lalu. Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumber daya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan.

---

<sup>43</sup> Ibid Halaman. 234

Menguatnya hembusan globalisasi, demokratisasi dan desentralisasi membawa peluang sekaligus tantangan tersendiri bagi pelayanan publik.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi Pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sedikitnya tiga hal:



1. Adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik, apa yang telah diputuskan;
2. Kebijakan ini harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; dan
3. Adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter kebijakan dan pelayanan publik seringkali hanya berdasarkan keinginan penguasa semata. Sehingga penjabaran tiga hal di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik berkomunikasi dengan masyarakat guna menampung keinginan mereka adalah penting. Tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat. Namun, adalah otoriter suatu pemerintahan yang tidak memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijelankannya.

Saat ini tantangan utama negara-bangsa di seluruh dunia bukan lagi isu perang dingin. Melainkan meningkatnya kompleksitas kemiskinan, konflik etnis, penguatan demokrasi dengan segala resikonya, serta globalisasi ekonomi termasuk perubahan peran dan interaksi antara negara, pasar dan masyarakat madani. Selain itu, aspirasi dan tuntutan masyarakat juga semakin meningkat

akibat semakin terbukanya informasi dan meningkatnya kesadaran hak-hak warga negara.

Perubahan global ini telah mengubah lingkungan dimana pemerintahan beroperasi, menantang peran tradisional negara, dan memperkenalkan aktor-aktor baru pada proses pembangunan dan pemerintahan (*governance*). Transformasi global ini juga menuntut reformulasi peran dan tanggung jawab para pegawai negeri sebagai pengelola sumber-sumber publik dan penjaga mandat kepercayaan masyarakat. Eskalasi perubahan global ini juga telah menimbulkan isu-isu moral seperti penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, *crony capitalism*, “*sweatheart deal*” *privatization*, dan perilaku Pemerintah yang tidak profesional dan etis lainnya (UNDESA, 2000).

Studi-studi menunjukkan bahwa rendahnya kualitas dan efektifitas pelayanan publik telah melahirkan dampak multidimensional. Secara sosial-politik, buruknya pelayanan publik menimbulkan erosi kepercayaan dan sinisme warga terhadap Pemerintah yang pada gilirannya meruntuhkan ketertiban dan kedamaian pada masyarakat. Secara ekonomi, korupsi dan rendahnya akuntabilitas institusi publik bukan saja telah mengurangi anggaran pelayanan bagi rakyat banyak. Melainkan pula telah menghambat perekonomian. Bukti-bukti empiris di banyak negara memperlihatkan bahwa korupsi memiliki dampak negatif yang signifikan dan luas terhadap investasi dan perdagangan. Sebaliknya, korupsi yang rendah memacu investasi dan pertumbuhan ekonomi. Analisis Regresi yang dilakukan Paul Mauro (1998) menunjukkan bahwa sebuah negara yang mampu memperbaiki indeks korupsinya, misalnya dari 6 ke 8 (0 adalah

indeks korupsi tertinggi dan 10 terendah) mengalami peningkatan 4 persen dalam tingkat investasi dan 0,5 persen dalam pertumbuhan GDP tahunannya.

Sebagai bagian dari respon terhadap tantangan global di atas, telah terjadi pergeseran paradigma dalam pelayanan publik. Tiga pergeseran di bawah ini penting dicatat.

1. Dari *problems-based services* ke *rights-based services*. Pelayanan yang dahulunya diberikan sekadar untuk merespon masalah atau kebutuhan masyarakat, kini diselenggarakan guna memenuhi hak-hak masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi nasional dan konvensi internasional.
2. Dari *rules-based approaches* ke *outcome-oriented approaches*. Pendekatan pelayanan publik cenderung bergeser dari yang semata didasari peraturan normatif menjadi pendekatan yang berorientasi kepada hasil. Akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi menjadi kata kunci yang semakin penting.
3. Dari *public management* ke *public governance*. Menurut Bovaird dan Loffler (2003), dalam konsep manajemen publik, masyarakat dianggap sebagai klien, pelanggan atau sekadar pengguna layanan sehingga merupakan bagian dari *market contract*. Sedangkan dalam konsep pemerintahan publik, masyarakat dipandang sebagai warga negara yang merupakan bagian dari *social contract*.

Namun demikian, ini tidak berarti bahwa paradigma baru menafikan sama sekali paradigma lama. Meski paradigma baru cenderung semakin menguat, diantara keduanya senantiasa ada persinggungan dan kadang saling mendukung.



Pelayanan Publik di Indonesia cenderung memiliki beberapa permasalahan yang mendasar. Selain efektifitas pengorganisasian dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan masih relatif rendah, pelayanan publik juga belum memiliki mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa. Akibatnya, kualitas produk layanan juga belum memuaskan para penggunanya.

Sebenarnya perdebatan mengenai optimalisasi pelayanan publik oleh Pemerintah telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap dan akuntabel. Masing-masing pakar memaparkan teori dan atau membantah dan memperbaiki teori yang ada sebelumnya. Teori yang mapan menjadi paradigma dan di"mitos"kan, kemudian muncul teori baru untuk mendemistifikasi teori yang mapan tersebut. Teori *Reinventing Government* yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Dan sebenarnya sekarang telah muncul demistifikasi atas *The New public Management* dengan munculnya konsep *The New Public service*.<sup>44</sup>

Para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, sejak awal abad 20an.<sup>45</sup> Bahkan tidak hanya itu, Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam *The Study of Administration* telah mengemukakan konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menciptakan pemerintahan yang efisien. Selain Wilson, ada

---

<sup>44</sup> Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public service: Serving, not Steering*, New York: ANSI, 2002.

<sup>45</sup> . John Stuart Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Consideration on Representative Government*, Vermont: Everyman, 1993.

Max weber (1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureucracy*, Luther gullick (1937) dengan konsep POSDCORB, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsepnya yang tertuang dalam makalahnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi pelayanan publik.<sup>46</sup> Sedangkan gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David osborne dan Ted Gaebler (1992) adalah gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik. Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler tentang *Reinventing Government* tertuang dalam karyanya yang berjudul *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* yang dipublikasikan pada tahun 1992 dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, buku terakhir ini ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik yang dipublikasikan pada tahun 1997.

Gagasan ini muncul sebagai respon atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap Pemerintah. Bahkan dipenghujung tahun 1980-an, majalah *Time* pada sampul mukanya menanyakan: "*Sudah Matikah Pemerintahan?*". Di awal tahun 1990-an, jawaban yang muncul bagi kebanyakan orang Amerika adalah "*Ya*". Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk diantara negara-negara maju. Sistem

---

<sup>46</sup> Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, *Op. Cit.*, USA: Harcourt Brace & company, 1978; Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, cet. keVIII, 2003; dan Inu Kencana Syaf'i, dkk., *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka cipta, 1999.

pemeliharaan kesehatan tidak terkendali. Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan defisit multi-milyaran dolar sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari kerja.<sup>47</sup>

Gagasan-gagasan Osborne dan Gaebler tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip untuk mewirauahakan birokrasi.<sup>48</sup> Adapun 10 prinsip tersebut adalah :

1. Pemerintahan katalis : *mengarahkan ketimbang mengayuh*. Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran Pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah entrepreneurial seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (*mengarahkan*) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis pelayanan (*mengayuh*). Cara ini membiarkan Pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil Pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi

---

<sup>47</sup> Ulasan tentang krisis kepercayaan yang terjadi di AS bisa dilihat dalam David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*; karya ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Rasyid, *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1996

<sup>48</sup> . Ulasan 10 prinsip *Reinventing Government* ini secara utuh bisa dilihat dalam David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing*; atau terjemahannya *Mewirauahakan*, hlm. 29-343. sebagai bahan pelengkap juga baca David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terj. Abdul Rasyid dan Ramelan, Jakarta: PPM, 2000.



manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya *mengarahkan* membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya *mengayuh* membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

2. Pemerintahan milik rakyat : *memberi wewenang ketimbang melayani*. Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol Pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa Pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol kedalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi.

3. Pemerintahan yang kompetitif : *menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan*. Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan sumber daya Pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan Pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya

mengakibatkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, Pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) diantara masyarakat, swasta dan organisasi Non Pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Diantara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak uang, kompetisi memaksa monopoli Pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : *mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan*. Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukkan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintahan dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Diantara keunggulan Pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan lebih mempunyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.

5. Pemerintahan yang berorientasi hasil : *membiayai hasil, bukan masukan.*

Artinya, bila lembaga-lembaga Pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai berdasarkan hasil (*outcome*), mereka menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya, seharusnya didasarkan atas kualitas hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas.

Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan-pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat.

6. Pemerintahan berorientasi pelanggan : *memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan boirokrasi.*

Artinya, Pemerintah harus belajar dari sektor bisnis dimana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, Pemerintah harus menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat. Para pelanggannya, melalui survei pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar.



Diantara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi kesempatan kepada warga untuk memilih diantara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

7. Pemerintahan wirausaha : *menghasilkan ketimbang membelanjakan*. Artinya, sebenarnya Pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, Pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut. Dengan melembagakan konsep *profit motif* dalam dunia publik, sebagai contoh menetapkan biaya untuk *public service* dan dana yang terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inoasi-inovasi dibidang pelayanan publik yang lain. Dengan cara ini, Pemerintah mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang sulit.

8. Pemerintahan antisipatif : *mencegah daripada mengobati*. Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli

lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit; dan membuat peraturan bangunan, untuk mencegah kebakaran. Pola pencegahan (preventif) harus dikedepankan dari pada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih berorientasi pada pengobatan) maka Pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul.

9. Pemerintahan desentralisasi : *dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.*

Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan pesat, komunikasi antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasi-lah yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik kerantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat "kebawah" atau pada "pinggiran" ketimbang menngonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antara sektor Pemerintah, sektor bisnis dan sektor *civil society* perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik.

10. Pemerintahan berorientasi pasar : *mendongkrak perubahan melalui pasar.*

Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan entrepreneur merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar diluar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama.

Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, prinsip-prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh Pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. Sepuluh (10) prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.