



## Makna “Pemilihan Yang Bersifat Ketatanegaraan” Sebagai Alasan Kehilangan Kewarganegaraan

Moh Rizaldi\*

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Indonesia

\*Corresponding email: mohrizaldi19@gmail.com

### Info Artikel

Masuk: 11 Nov. 2020  
Direvisi: 01 Des. 2020  
Disetujui: 03 Des. 2020

#### Keywords:

Investment; Sovereignty; Law;  
Prosperity

#### Kata kunci:

Demokratis;  
Kewarganegaraan;  
Pemilihan

#### DOI:

<http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v22i2.1477>

### Abstract

Indonesia is one of the 15 countries that supply the most immigrants in the world. This phenomenon cannot be separated from the influence of human rights and globalization. Regarding immigrant rights, a number of countries have extended the right to vote to non-citizens of the country. In Indonesia, one of the reasons for the loss of Indonesian citizenship is if the citizen, without being obliged, participates in the election of something that is constitutional for a foreign country. This provision is very multi-interpretative and does not fulfill the principle of clarity in the formulation, resulting in legal uncertainty. Based on this, two identification problems are proposed, the first what is the meaning of the election which is constitutional in nature and the second is the importance of the participation of Indonesian citizens in local elections in foreign countries. This research method is normative juridical. The results of this study are that the meaning of constitutional election is the election conducted by the people to elect officials within state institutions, namely the legislative, executive, or judiciary. In addition, the importance of the involvement of Indonesian citizens in elections at the local level in foreign countries is due to the first two things that their involvement can improve the quality of democratic governance; and Second, they are one of the stakeholders in the country.

### Abstrak

Indonesia adalah salah satu dari 15 negara penyuplai imigran terbanyak di dunia. Fenomena ini tidak lepas dari pengaruh HAM dan globalisasi. Terhadap hak imigran, sejumlah negara telah memperluas hak untuk memilih kepada penduduk bukan warga negara. Di Indonesia, salah satu alasan hilangnya kewarganegaraan RI adalah apabila warga negara, tanpa diwajibkan, turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk negara asing. Ketentuan itu sangat multitafsir dan tidak memenuhi asas kejelasan rumusan akibatnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Berdasarkan hal itu diajukan dua identifikasi masalah pertama apakah makna pemilihan yang bersifat ketatanegaraan dan kedua apa pentingnya keikutsertaan WNI dalam pemilihan tingkat lokal di negara asing. Metode penelitian ini adalah yuridis normatif. Adapun hasil penelitian ini adalah bahwa makna pemilihan bersifat ketatanegaraan adalah pemilihan yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih pejabat-pejabat di lingkungan lembaga kenegaraan yaitu legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Selain itu pentingnya keterlibatan WNI dalam pemilihan di tingkat lokal di negara asing disebabkan dua hal pertama keterlibatan mereka dapat meningkatkan kualitas pemerintahan demokratis; dan Kedua, mereka adalah salah satu pemangku kepentingan di negara tersebut.



Copyright© 2020 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

## A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah salah satu dari 15 negara penyuplai imigran terbanyak di dunia dengan jumlah populasi sebesar 4 juta jiwa pada tahun 2015 (Solehati, 2019), yang tersebar di berbagai belahan dunia. Fenomena ini tidak lepas dari pengaruh hak asasi manusia (Davidson & Weekley, 1999) dan globalisasi yang memungkinkan terjadinya perpindahan orang atau kelompok secara lebih mudah (Harjanti, 2016). Ditinjau dari segi kewarganegaraan politik, gelombang migrasi tersebut menimbulkan masalah serius (Mindus, 2009) yang dapat direfleksikan pada dua isu sentral yaitu sejauhmana negara tujuan imigran (*Immigrat state*) mengatur hak-hak politik para imigran dan apa dampaknya bagi pembentukan dan penegakan norma-norma hukum kewarganegaraan di negara asal imigran.

Berdasarkan pengalaman yang ada, digunakan *policy* yang berbeda-beda di setiap negara (Harjanti, 2016). Diungkapkan oleh DJ Haris, terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan secara general untuk menjawab pertanyaan tersebut pertama, orang asing diperlakukan dengan melihat standar-standar minum internasional (*international minimum standard*) dan kedua orang asing diperlakukan sesuai aturan nasional negara dengan melihat kepentingan nasional (*national treatment*) (Johan, 2013). Pendekatan pertama digunakan oleh negara maju sedangkan pendekatan kedua digunakan oleh negara berkembang termasuk Indonesia. Meski terdapat perbedaan perlakuan, namun umumnya digunakan prinsip non diskriminasi sebagai jantung pembentukan kebijakan yang bermuara pada tidak dibedakannya hak antara penduduk warga negara dan penduduk bukan warga negara baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik.

Menurut Graham Hassal beberapa negara di Eropa telah memperluas hak-hak sipil dan politik untuk penduduk tetap bukan warga negara dengan keyakinan bahwa keterlibatan dan partisipasi mereka akan memberikan keuntungan (Davidson & Weekley, 1999). Bahkan terdapat sejumlah negara yang memberikan hak memilih atau *the right to vote* secara penuh kepada penduduk bukan warga negara yang tidak lagi dibatasi pada pemilihan di tingkat lokal tetapi juga termasuk pada pemilihan di tingkat nasional diantaranya adalah Chile, Selandia Baru, Venezuela, dan beberapa negara lainnya (Hayduk & Wucker, 2004).

Fenomena di atas, tentunya berdampak pada pembentukan dan penegakan rezim hukum kewarganegaraan di negara asal imigran khususnya Indonesia. Disebutkan dalam Pasal 23 huruf g Undang-Undang No. 12 tahun 2006 (UU Kewarganegaraan) bahwa kewarganegaraan Indonesia hilang apabila warga negara Republik Indonesia tanpa diwajibkan, turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk negara asing. Ditinjau dari segi pembentukan UU, Pasal tersebut tidak mencerminkan asas kejelasan rumusan tepatnya pada frasa “pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan”. Akibatnya, muncul penafsiran yang beraneka ragam dikarenakan rumusan kaidahnya bersifat ‘*open ended*’ yang pada gilirannya berujung pada ketidakpastian hukum. Ketidakjelasan

rumusan ini juga dapat memicu lahirnya kesewenang-wenangan pemerintah untuk mencabut dengan mudah status kewarganegaraan seseorang yang sesungguhnya tidak sesuai dengan politik hukum kewarganegaraan Indonesia (Harjanti, 2016).

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah pertama apakah makna pemilihan bersifat ketatanegaraan? dan kedua apa pentingnya keterlibatan WNI dalam pemilihan di tingkat lokal di negara asing?

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu berdasarkan pada kaidah hukum dalam hukum positif (Ibrahim, 2013). Dengan demikian, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) dengan mengedepankan data sekunder menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Ikut Serta Pemilihan yang Bersifat Ketatanegaraan sebagai Alasan Kehilangan Kewarganegaraan

Menurut Saleh Wiramihardja, UU Kewarganegaraan adalah UU kewarganegaraan yang paling 'kejam' di dunia dibanding dengan negara lain dalam pengaturan penetapan hal yang dapat menyebabkan seseorang kehilangan kewarganegaraannya (Saleh, 2008). Di dalam UU Kewarganegaraan terdapat sejumlah alasan yang dapat mengakibatkan seseorang hilang kewarganegaraan RI secara otomatis/seketika tanpa perduli apakah orang itu menjadi *stateless* (orang tanpa kewarganegaraan) atau tidak (Saleh, 2008). Satu diantaranya adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 23 huruf g yang berbunyi WNI kehilangan kewarganegaraan Indonesia apabila tidak diwajibkan tetapi ikut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk negara asing. Terdapat dua petunjuk yang diberikan oleh ketentuan ini pertama, pemilihan yang dimaksud merupakan hak dan bukan kewajiban, apabila pemilihan yang dimaksud adalah kewajiban (Caylak, 2017), maka WNI tidak kehilangan kewarganegaraan Indonesia, alasannya adalah menyangkut kedaulatan sebuah negara yang tidak boleh di intervensi oleh negara lain. Kedua, pemilihan yang dimaksud bersifat ketatanegaraan, artinya selama bukan pemilihan yang bersifat ketatanegaraan, maka kewarganegaraan RI tidak akan hilang.

Bagian ini akan mengeksplorasi makna pemilihan yang bersifat ketatanegaraan melalui pendekatan linguistik. Selanjutnya, penulis akan menggunakan perspektif Graham Hassal mengenai rezim kewarganegaraan di Asia

Pasifik dan teori kontrak sosial untuk menemukan alasan mengapa ikut serta dalam pemilihan yang bersifat ketatanegaraan dapat menyebabkan hilangnya kewarganegaraan (Davidson & Weekley, 1999).

a. Makna “Pemilihan yang Bersifat Ketatanegaraan”

Hingga saat ini, para ahli hukum belum menemukan kesepakatan tentang makna “pemilihan yang bersifat ketatanegaraan”. Hal ini disebabkan adanya perbedaan parameter yang digunakan oleh setiap ahli (Manan, 2019). Menurut Bagir Manan ada dua unsur yang perlu diperhatikan terhadap suatu pemilihan yang bersifat ketatanegaraan. Pertama hak atau kewajiban pemilih bersifat ketatanegaraan dan kedua badan yang diisi adalah badan-badan yang bersifat ketatanegaraan. Disebut hak dan kewajiban pemilihan yang bersifat ketatanegaraan apabila hak dan kewajiban tersebut untuk mengisi jabatan ketatanegaraan. Selanjutnya yang disebut jabatan ketatanegaraan adalah jabatan-jabatan organisasi negara atau bagian dari organisasi negara, tidak termasuk jabatan yang bersifat administrasi negara (Manan, 2009).

Istilah pemilihan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan memilih (Nisa, Disemadi & Roisah, 2020). Dalam studi ilmu politik dan studi ilmu hukum tata negara kontemporer, istilah pemilihan hampir selalu bergandengan dengan kata ‘umum’ sehingga membentuk sebuah istilah baru yang disebut pemilihan umum (Pemilu), diartikan sebagai pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dsb.) (Prasetyoningsih, 2014). Pemilu erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat, demokrasi, dan hak politik. Dikatakan oleh A.S.S Tambunan, M. Rusli Kari, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim bahwa pemilu adalah pelaksanaan hak politik rakyat sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat (Tutik, 2010) untuk menjaring pejabat publik (Tutik, 2010) yang absah dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representative*) (Tutik, 2010). Pemilu adalah lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi (Budiardjo, 2008) sehingga hampir tidak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka tidak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu (Tutik, 2010). Berdasarkan pengertian tersebut, maka ruang lingkup pemilu luas sekali tidak hanya mencakup bidang ketatanegaraan saja tetapi juga bidang administrasi negara (Manan, 2009).

Istilah Ketatanegaraan berasal dari tata negara yang berarti seperangkat prinsip dasar yang mencakupi peraturan susunan pemerintah, bentuk negara, dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan suatu negara. Selanjutnya ketatanegaraan diartikan sebagai segala sesuatu mengenai tata negara (politik dan sebagainya) (Faozi, 2016). Meski memiliki ruang lingkup yang luas, namun terdapat satu kata yang menjadi dasar lahirnya peristilahan tersebut yaitu ‘negara’.

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya (Budiardjo, 2008). Negara sebagai inti dari politik, memusatkan perhatiannya pada lembaga-

lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya (Budiardjo, 2008). Lembaga kenegaraan adalah lembaga yang erat kaitannya dengan teori *trias politica*, lembaga ini juga disebut sebagai syarat mutlak (*condition sine qua non*) keberadaan suatu negara agar fungsi negara dapat berjalan dengan baik (Kosariza, Netty & Yarni, 2020), yang menentukan arah dan haluan dari negara, sebagai bagian yang memimpin penyelenggaraan usaha negara, sebagai bagian yang memegang dan menjalankan kebijakan umum dari negara (Ranawijaya, 1983) atau menentukan politik negara (Utrecht, 1962). Menurut Montesquei, dalam buku berjudul *l'esprit de lois*, lembaga dimaksud disebut legislatif (pembentuk UU), eksekutif (pelaksana UU), dan yudikatif (menghakimi) (Ashiddiqie, 2006). Terhadap nomenklatur apa yang digunakan untuk merujuk lembaga yang mengemban fungsi-fungsi tersebut, setiap negara menamainya dengan sebutan berbeda-beda. Misalnya Amerika Serikat, lembaga legislatifnya disebut *Congress*, eksekutifnya disebut Presiden, dan yudikatifnya disebut *Supreme Court* sedangkan di Indonesia, lembaga legislatifnya disebut DPR, eksekutifnya disebut Presiden, dan yudikatifnya disebut Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa makna “pemilihan yang bersifat ketatanegaraan” adalah pemilihan yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih pejabat-pejabat di lingkungan lembaga kenegaraan yang meliputi legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Pengertian ini kurang lebih sama dengan pengertian pemilihan umum yang dikatakan oleh Steven L Taylor sebagai serangkaian metode untuk mengubah preferensi warga negara menjadi pembuat otoritas keputusan bagi anggota legislatif, eksekutif, dan kadang-kadang yudikatif (Taylor, 2014).

Disamping itu, dikenal juga pemilu untuk mengisi jabatan administratif yaitu lingkungan jabatan yang bukan lingkungan jabatan kenegaraan seperti jabatan Gubernur, Bupati, Wali Kota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk mempermudahnya, pemilihan yang bersifat ketatanegaraan disebut sebagai pemilihan di tingkat nasional sedang pemilihan yang bersifat administratif dapat disebut sebagai pemilihan di tingkat lokal. Walaupun demikian, ini tidak berlaku pada negara federal seperti di AS dimana pemilu yang dilakukan di tingkat lokal dimaksudkan juga untuk memilih kepala pemerintahan negara bagian sehingga dapat juga disebut sebagai pemilihan yang bersifat ketatanegaraan, ini tidak lepas dari karakter dari negara federal (Where, 2015). Lantas bagaimana dengan referendum? Menurut penulis, referendum juga harus dikategorikan sebagai pemilihan yang bersifat ketatanegaraan sebab dalam referendum, rakyat dimintai persetujuan pada objek yang ruang lingkupnya adalah ketatanegaraan seperti persetujuan rakyat terhadap pembentukan UUD atau keberlakuan UU.

Memperkuat argumentasi diatas, UUD 1945 Perubahan membedakan beberapa model pengisian jabatan baik jabatan ketatanegaraan maupun jabatan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22 E ayat (2).

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) berbicara mengenai pengisian jabatan administrasi negara di tingkat lokal yang meliputi Gubernur, Bupati dan Wali kota yang dipilih secara demokratis. Sedangkan ketentuan Pasal 22 E ayat (2) berbicara mengenai pengisian jabatan ketatanegaraan ditingkat nasional yang meliputi DPR, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui melalui Pemilu. Terhadap keberadaan DPRD yang dimasukkan ke dalam rumusan Pasal 22 E ayat (2) tidak menjadikan DPRD sebagai jabatan di lingkungan ketatanegaraan melainkan jabatan di lingkungan administratif karena DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya timbul sebuah pertanyaan, kenapa pembentuk UU Kewarganegaraan lebih memilih menggunakan frasa pemilihan dari pada pemilu? menurut penulis, hal ini tidak lepas dari faktor sejarah rumusan pasal tersebut dibentuk, sebagaimana diutarakan oleh Giovanni Sartori bahwa norma-norma linguistik selalu dibentuk oleh sejarah dan konvensi yang menghubungkan konten dengan simbol yang kita gunakan, karenanya bisa berubah (Becham, 2009). Perlu diketahui bahwa rumusan Pasal 23 huruf g UU 12/2006 berasal dari Pasal 17 huruf i UU 62/1958. Pada saat pembentukan norma tersebut di tahun 1958, pengisian jabatan ketatanegaraan seperti Presiden dilakukan dengan tidak melibatkan partisipasi rakyat secara langsung, begitupun juga dengan pengisian sebagian anggota di MPR. Oleh sebab itu frasa yang digunakan adalah pemilihan dan bukan pemilu. Makna pemilihan pada saat itu dimaknai dalam arti luas tidak hanya dilakukan oleh rakyat tetapi juga oleh sekelompok anggota dalam lembaga, masyarakat atau bahkan individu sekalipun. Sehingga konsep inilah yang diadopsi pada pasal tersebut. Berikut adalah perbandingan istilah dan ruang lingkup jabatan yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Undangan	Perundang-Undangan	Istilah	Ruang Lingkup Jabatan
UUD 1945 18 ayat (4)	Perubahan Pasal 22 E ayat (2)	Dipilih secara demokratis Pemilihan umum	Administrasi negara di tingkat lokal Gubernur Bupati, dan Wali Kota Kenegaraan di tingkat nasional Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD Administrasi di tingkat lokal DPRD
UU 7/2017		Pemilihan Umum	Kenegaraan di tingkat nasional Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD Administrasi di tingkat lokal DPRD
UU 1/2015 <i>jo.</i> UU 6/2020		Pemilihan secara langsung dan demokratis	Administrasi negara di tingkat lokal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota
UU 12/2006		Pemilihan	Ketatanegaraan

- b. Ikut Serta pada Pemilihan Bersifat Ketatanegaraan adalah Alasan Hilangnya Kewarganegaraan, kenapa?

Indonesia bukanlah satu-satunya negara yang mengatur mengenai ketentuan ini dalam UU Kewarganegaraan, Malaysia adalah salah satu negara yang turut serta menyertakan klausul tersebut didalam UU Kewarganegaraan (Saleh, 2008). Tentunya ini menjadi pertanyaan mengingat tidak semua negara menyertakan klausul tersebut dalam UU Kewarganegaraan (Saleh, 2008). Perlu dipegang bersama, bahwa rezim hukum kewarganegaraan adalah ekspresi dari konsepsi sosial dan politik masyarakat (*situationsgebundenheit*). Oleh sebab itu, sebelum menjawab permasalahan, perlu kiranya disampaikan hasil penyelidikan Graham Hassal mengenai rezim kewarganegaraan di Asia Pasifik. Menurutnya, rezim kewarganegaraan di Asia Pasifik dipengaruhi oleh dua proses sejarah besar, salah satunya adalah proses dekolonialisasi dan pembentukan negara multi etnis yang melihat kewarganegaraan sebagai *'boundary'* atau batas (Davidson & Weekleym, 1999).

Berpijak pada hasil penyelidikannya tersebut, penulis melihat adanya keterkaitan antara kewarganegaraan sebagai *'boundary'* dengan klausul yang ada dalam Pasal 28 huruf g. Penulis memaknai kewarganegaraan sebagai *"boundary"* tidak hanya semata-mata dalam arti territorial (Harjanti, 2018) tetapi juga batas digunakannya hak oleh warga negara. Merujuk pada ketentuan Pasal 23 huruf g sebagaimana dijelaskan sebelumnya, setiap WNI dapat berpartisipasi dalam pemilihan di negara asing selama pemilihan yang dimaksud bukanlah pemilihan yang bersifat ketatanegaraan. Artinya, di satu sisi rezim hukum kewarganegaraan memberikan keleluasaan bagi warga negara untuk ikut serta dalam pemilihan di negara asing namun di lain pihak rezim hukum kewarganegaraan juga membatasi hak tersebut. Klausul Pasal 23 huruf g yang pada dasarnya berasal dari Pasal 17 huruf i UU No 62/1958 dirumuskan disaat Indonesia belum lama merdeka sehingga pengaruh nasionalisme lebih dominan dibandingkan dengan pengaruh liberalisme. Selain itu, pembatasan dalam Pasal 23 huruf g juga sebagai konsekuensi dari kontrak sosial. Dalam teori kontrak sosial dikatakan bahwa: *"The government legitimacy arises from the will of its citizens, who pass all or some of their powers to one person or group of persons which they choose to be their representative, in order to better protect their rights"* (Berdubi & Dushi, 2015). Sehubungan dengan hal tersebut, Hobbes mengatakan bahwa kontrak dapat juga dibuat dengan persetujuan diam-diam dan pengunduran diri. Konsep ini juga diikuti oleh Locke dan Rousseau (Berdubi & Dushi, 2015). Jika konsep ini diterjemahkan kedalam Pasal 23 huruf g, Maka keikutsertaan WNI dalam pemilihan yang bersifat ketatanegaraan di negara asing haruslah dianggap sebagai bentuk "pengunduran diri" dari kewarganegaraan Indonesia. Teori kontrak sosial mengajarkan bahwa tindakannya dapat dimaknai sebagai membatalkan atau menarik kembali kekuasaan yang sudah diberikannya dari pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia dan selanjutnya mengalihkan atau

memberikan kekuasaannya kepada pelaksana kedaulatan yang baru yaitu pelaksana kedaulatan tempat WNI tersebut ikut serta dalam pemilihan. Akibatnya, ikatan *allegiance* atau kesetiaan individu tersebut terputus atau tidak lagi berada pada negara Indonesia melainkan pada negara lain. Itulah kenapa Sudargo Gautama mengatakan bahwa ikut serta dalam pemilihan yang bersifat ketatanegaraan dianggap sebagai sikap yang sangat tercela oleh sebab itu sudah sewajarnya diberikan sanksi berupa hilangnya kewarganegaraan dengan cara *deprivation* oleh pemerintah (Gautama, 1983; Ashiddiqie, 2006).

### Keterlibatan WNI Dalam Pemilihan Tingkat Lokal di Negara Asing

Selama ruang lingkup pemilihan yang dimaksud tidak bersifat ketatanegaraan, maka kewarganegaraan Indonesia tidak akan hilang. Keterlibatan WNI dalam pemilihan tingkat lokal di negara asing sangat penting. Bagian ini akan mengeksplorasi permasalahan tersebut melalui pendekatan teori demokrasi maksimalis dan pemangku kepentingan. Sebelum itu, terlebih dahulu diuraikan hak memilih (*the right to vote*) penduduk bukan warga negara di negara Swedia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat.

#### a. Hak Memilih Penduduk Bukan Warga Negara pada Pemilihan di Negara Asing

Di negara-negara demokrasi konstitusional, hak untuk memilih terbatas pada warga negara dan merupakan atribut inti dari konsep kewarganegaraan formal (Rodríguez, 2010), kecuali AS yang didasarkan pada kriteria lain seperti ras, jenis kelamin, dan kepemilikan property (Hayduk, 2018). Dikatakan oleh J Sphiro, Meski sebagian besar hak-hak sipil dan sosial secara bertahap diperluas ke semua penduduk tanpa memandang kebangsaan, hak memilih tetap melekat pada status kewarganegaraan formal (Lappin, 2016). Konsep ini juga dipertegas oleh Smyth yang mengatakan bahwa hak untuk memilih adalah salah satu bidang hak asasi manusia yang secara tegas dicandangkan untuk warga negara (Becham, 2009). Pandangan Keduanya tersebut dapat dikatakan sebagai konsep terkuat yang masih bertahan hingga saat ini. Hal tersebut dapat dilihat dari praktik-praktik sejumlah negara, satu diantaranya adalah Indonesia, yang masih mempertahankan hak memilih sebagai hak eksklusif yang hanya dapat dinikmati oleh warga negara. Namun demikian, oleh sejumlah negara, diantaranya adalah Malawi, Uruguay, Selandia Baru, dan Paraguay, hak memilih tidak lagi eksklusif dinikmati oleh warga negara tetapi juga dapat dinikmati oleh penduduk bukan warga negara, bahkan ruang lingkungannya tidak lagi dibatasi pada hak pilih ditingkat lokal tetapi juga termasuk pada hak pilih ditingkat nasional. Menurut European Commission to the European Parliament bahwa hak memilih bersifat universal (Hayduk, 2006): “*The cornerstone of democracy is the right to voters to elect the decision-making bodies of political assemblies at regular intervals. If the right to vote is to be truly universal, it must be granted to all*



*residents of the territory concerned..... universality, in the original sense of the world, would imply that all residents, irrespective of nationality, are include in the electorate”.*

Berdasarkan hal tersebut, tidak mengherankan adanya pendapat dari banyak ahli yang mengatakan bahwa hak pilih orang asing sebagai “norma yang muncul dari praktik demokrasi” (Rodríguez, 2010). Sehubungan dengan itu, Ada satu hal yang dapat dipetik dari kedua fenomena diatas, bahwa di era ini, kewarganegaraan dan demokrasi berada dalam dua rentang spektrum yang saling berhadap-hadapan yang berkompetisi memperebutkan “hak memilih” dan menjadikannya sebagai ‘hak milik’ bagi masing-masing pihak. Meski demikian, perlu dipegang bersama bahwa “Masing-masing negara berdaulat penuh untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi warga negaranya. Bahkan negara dapat menentukan macam-macam jenis kewarganegaraan serta hak-hak dan kewajiban-kewajiban apa saja yang melekat pada masing-masing jenis kewarganegaraan itu” (Harjanti, 2006).

Berdasarkan ungkapan tersebut, Penulis berpendapat bahwa pengaturan terhadap hak untuk memilih di setiap negara tidaklah harus seragam, setiap negara mempunyai policy yang berbeda-beda tergantung pada kondisi yang ada di setiap negara tersebut (Manan, 1999). Terhadap negara yang menjamin hak memilih penduduk bukan warga negara umumnya digunakan persyaratan tertentu yaitu mereka dibolehkan untuk memilih apabila mereka sudah bermukim di negara tersebut dalam kurun waktu tertentu, atau yang disebut dalam teori sebagai *subjection biographical criteria* (Piętka-Nykaza, & McGhee, 2016). Berikut adalah negara-negara yang memberikan hak kepada penduduk bukan warga negara untuk ikut serta dalam pemilu di negaranya.

### Swedia

Warga Negara Asing (WNA) pertama kali memperoleh hak untuk memilih dan mencalonkan diri dalam pemilihan kota dan regional pada tahun 1976 (Engdahl, 2018). Meski demikian, dibutuhkan waktu kurang lebih 10 tahun bagi Parlemen Swedia untuk mensahkan UU tersebut. Perdebatan yang alot dan perbedaan sikap pandang mewarnai sidang Parlemen di Swedia, hingga pada tahun 1975 Parlemen Swedia mensahkan undang-undang yang memberikan WNA, yang telah tinggal selama tiga tahun sebelum hari pemilihan, hak untuk memilih dalam pemilihan Dewan kota, kabupaten, dan gereja (Engdahl, 2018). Selanjutnya terjadi perubahan pengaturan, karena Swedia, ditahun 1995 bergabung dengan Uni Eropa sehingga aturan mengenai pemilihan diselaraskan dengan perjanjian Maastricht tahun 1993. Perjanjian itu memperkenalkan hak untuk memilih warga negara Uni Eropa yang tinggal di negara anggota lain sehingga terciptalah dua kategori WNA, dengan aturan kelayakan yang berbeda untuk memilih dalam pemilihan lokal. Warga negara Uni Eropa diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan kota dan kabupaten asalkan mereka terdaftar sebagai penduduk Swedia selambat-

lambatnya 30 hari sebelum pemilihan. Sedang persyaratan durasi tinggal selama 3 tahun tetap berlaku untuk warga negara non Uni Eropa (Engdahl, 2018).

#### Selandia Baru

Hanya beberapa negara yang membolehkan penduduk bukan warga negara untuk ikut serta dalam memberikan hak suaranya dalam pemilu di tingkat nasional, salah satunya adalah Selandia Baru. Dikatakan paling permisif, sejak 1975, Selandia Baru membolehkan penduduk bukan warga negara untuk dapat memberikan suaranya setelah satu tahun tinggal terus menerus (Reilly, & Torresi, 2016). Masa tinggal ini adalah yang tependek bila dibandingkan dengan negara lain yang membolehkan penduduk bukan warga negara untuk memberikan suaranya pada pemilihan, Chili setelah lima tahun tinggal, Malawi setelah tujuh tahun tinggal, dan di Uruguay setelah lima belas tahun tinggal. Sebuah survey imigrasi longitudinal pemerintah Selandia Baru pada tahun 2008 menunjukkan bahwa 88,4% penduduk bukan warga negara yang memenuhi syarat telah mendaftar untuk memilih menurut sistem pendaftaran wajib. Ini dibandingkan dengan tingkat pendaftaran 95,3 % untuk semua pemilih yang memenuhi syarat di Selandia Baru. Selain itu, penduduk bukan warga negara memiliki suara pemilih ditingkat nasional dan pemilihan lokal pada 2008 sebesar 55% dibandingkan jumlah pemilih nasional 79,5 % (Reilly, & Torresi, 2016).

#### Amerika Serikat

Di sebagian besar pemilihan lokal di AS dan di semua pemilihan federal, hanya warga negara AS yang dapat memberikan suara. Tetapi itu bukan aturan untuk semua pemilihan lokal. Doktrin tentang hak pilih dikembangkan di Supreme court AS, bahwa “dalam semua kasus, kewarganegaraan belum dijadikan syarat untuk menikmati hak pilih” sehingga pemberian hak pilih kepada penduduk bukan warga negara bersifat diskresi (Douglas, 2017). Menurut Hayduk, terdapat enam kota di negara bagian Maryland, Chicago dan New York City yang memberikan hak untuk memilih dalam pemilihan lokal bagi penduduk bukan warga negara setelah beberapa waktu tinggal (Hayduk, 2006). Dalam kasus Chicago dan New York city pemilihan lokal terbatas hanya pada pemilihan Dewan Sekolah. Sedang enam kota negara bagian Maryland yaitu Takoma Park, Barnesville, Martin Additions, Somerset, Garret Park, Chevy Chase, diberikan hak untuk memilih pada pemilihan kota sedang pemilihan di negara bagian tidak dapat dilakukan (Hayduk, 2006).

- b. Pentingnya Keterlibatan WNI Dalam pemilihan Tingkat Lokal di negara Asing: studi terhadap hak Untuk memilih.

*Immigrant as parasitise* adalah metafora, digunakan di Jerman dan AS, yang ditujukan pada kehadiran imigran ilegal yang membawa banyak mudarat dibanding kemaslahatan (Messer, 2012). Salah satu upaya yang dilakukan untuk mengurangi jumlah mereka adalah dengan cara mengusir ataupun membatasi kedatangan mereka sebagaimana dipraktikkan oleh Presiden Donald Trump di AS

(CNN Indonesia, 2019). Tentunya ini tidak berlaku bagi mereka yang datang secara sah dan menopang perekonomian negara. Dalam konteks ini hubungan antara imigran dengan negara yang ditinggali adalah simbiosis mutualisme atau saling menguntungkan. Oleh sebab itu, seharusnya mereka diperlakukan setara tanpa adanya diskriminasi meskipun mereka adalah penduduk bukan warga negara. Salah satu *policy* yang diambil adalah dengan memperluas hak pilih kepada mereka, meskipun ini masih menuai pro dan kontra sebagaimana diutarakan sebelumnya, namun ini harus dipandang sebagai langkah progresif di era saat ini. Perlu ditegaskan oleh penulis bahwa penduduk bukan warga negara dimaksud adalah WNI yang sudah tinggal di negara asing dalam kurun waktu yang cukup lama.

*Lantas*, mengapa keterlibatan mereka sangat penting pada pemilihan di negara asing? menurut penulis ada dua alasan mengapa keterlibatan mereka dalam pemilihan di negara asing menjadi penting. Pertama sebagai anggota dari masyarakat demokratis, keterlibatan mereka dapat meningkatkan kualitas atau mutu yang mumpuni bagi pemerintahan demokratis; dan kedua, mereka adalah salah satu pemangku kepentingan di negara tersebut.

*Penulis* berpegang pada satu konsep bahwa mereka adalah salah satu anggota masyarakat dari sebuah pemerintahan yang demokratis. Dalam sebuah pemerintahan yang demokratis terdapat satu asas umum yang berlaku bahwa 'pemerintah memperoleh kekuasaan yang adil dari pihak yang diperintah' (Harper Ho, 2000). Sebagai subjek yang diperintah, kedudukan mereka tidak berbeda dengan warga negara, dengan perkataan lain mereka berada pada posisi yang setara, tunduk dan patuh pada hukum yang berlaku di negara tersebut. Oleh sebab itu, hak untuk memilih tidak dapat diterapkan dan digunakan secara parsial, merujuk kepada kelompok tertentu, tetapi harus diterapkan dan digunakan secara universal, dalam arti harus sekecil mungkin individu yang dikecualikan dari hak pilih (Kelsen, 2016).

*Ludvig Becham*, dalam teorinya mengatakan bahwa sistem demokrasi adalah sistem yang memperluas hak partisipatif kepada semua anggotanya, dimana setiap orang tunduk pada kekuasaan yurisdiksi pemerintah harus dianggap sebagai anggota. Akibatnya, sistem politik yang dengan sengaja mengecualikan penduduk dari hak-hak partisipatif harus dianggap sebagai cacat dalam hal inklusi demokratis (Becham, 2009). Berdasarkan perkataannya, penulis berpendapat bahwa Mengamputasi atau melarang digunakannya hak memilih di negara yang mereka tinggali, merupakan bentuk pengingkaran yang mencederai prinsip demokrasi modern yang pada gilirannya akan menghasilkan kualitas atau mutu demokrasi yang buruk dan ini merupakan salah satu musuh bersama dalam pergaulan komunitas internasional. Dikatakan oleh Hatington bahwa suatu sistem tidak dapat dikatakan demokratis mana kala menolak partisipasi untuk satu kelompok tertentu dalam masyarakatnya (Becham, 2009).

Digunakannya hak memilih, oleh mereka, dapat memperkuat legitimasi bagi pemimpin atau wakil-wakil yang terpilih dan ini adalah keuntungan bagi pemerintahan demokratis, dimana kebijakan yang diterapkan dapat dipatuhi oleh semua elemen. Sehingga tidak mengherankan jika saat ini beberapa negara sedang berupaya memperluas hak untuk memilih kepada penduduk bukan warga negara semata-mata karena keterlibatan mereka dapat memberikan keuntungan yaitu memperkuat legitimasi pemerintahan demokratis yang sedang diselenggarakan.

Selain untuk meningkatkan kualitas dari pemerintahan demokratis, pentingnya keterlibatan mereka dalam pemilihan di negara asing, dikarenakan mereka juga merupakan subjek pemangku kepentingan di negara tersebut yang harus diperlakukan setara dengan warga negara. Dalam teori pemangku kepentingan dengan kausal, oleh Ludvig Becham, dikatakan bahwa semua orang yang terpengaruh memiliki hak untuk melindungi dan mempromosikan kepentingan mereka pada semua hal yang mempengaruhi mereka (Becham, 2009). Dalam konteks ini, mereka yang telah bermukim cukup lama di negara tersebut, tidak dapat dikatakan bahwa mereka sama sekali tidak terpengaruh oleh kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di tempat mereka tinggal, sebagai contoh di tingkat lokal orang harus bekerja, mencari perlindungan, mengirim anak-anak mereka ke sekolah, mengadvokasi lingkungan yang lebih aman dan sehat atau bahkan membayar retribusi pada pemerintah setempat. Dengan perkataan lain Mereka bergantung pada komunitas itu sehingga dibutuhkan perlindungan jangka panjang atas hak-hak dasar mereka sebagaimana dikatakan Baubock melalui *the stakeholder principle of citizenship* (Baubock, 2008).

Oleh sebab itu, Salah satu cara untuk melindungi kepentingan diri mereka dalam komunitas politik adalah dengan ikut berpartisipasi aktif dalam pemilihan. Dengan menggunakan Hak memilih, mereka dapat menentukan wakil-wakil mereka yang akan berperan melindungi, memajukan sekaligus mempromosikan hak-hak mereka. Di beberapa negara, tidak sedikit para imigran memberontak atas perilaku diskriminasi. Mereka tidak dapat menggunakan hak memilih mereka karena negara yang ditinggali tidak berkeinginan untuk memperluas hak tersebut kepada mereka, mereka dikucilkan, satu-satunya jalan keluar bagi mereka adalah mungkin dengan melakukan kerusuhan sosial dan kekerasan sebagaimana yang pernah terjadi di salah satu distrik di Kolombia (Harper Ho, 2000).

Pemerintahan demokratis memiliki keistimewaan yaitu *“rule by the majority”* namun di sisi lain keistimewaan ini bisa menjadi penyakit bagi kelompok minoritas, sebab dapat saja hukum yang dibentuk oleh mayoritas tersebut mengabaikan kepentingan minoritas, sehingga yang terjadi adalah kesewenang-wenangan. Berdasarkan hal itu, penulis berpandangan bahwa keterlibatan mereka dalam pemilihan di negara asing sangat penting. Menggunakan hak memilih di negara asing adalah satu-satunya cara yang mumpuni untuk mencegah terjadinya pemerintahan yang tirani. Walaupun mereka adalah minoritas bukan berarti

pemimpin ataupun wakil yang terpilih dapat mengabaikan mereka. Keikutsertaan mereka ditujukan untuk memperkuat demokrasi sekaligus membenarkan bahwa hukum yang dibentuk dan berlaku diperuntukan tidak hanya kepada warga negara tetapi juga diperuntukan bagi mereka yang ikut terpengaruh atas diberlakukannya hukum di wilayah tersebut.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pertama, makna pemilihan bersifat ketanegaraan dalam Pasal 23 huruf g UU 12/2006 adalah pemilihan yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih pejabat-pejabat di lingkungan lembaga kenegaraan yaitu legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Kedua, keterlibatan WNI dalam pemilihan di negara asing sangat penting disebabkan dua hal pertama keterlibatan mereka dapat meningkatkan kualitas pemerintahan demokratis; dan Kedua, mereka adalah salah satu pemangku kepentingan di negara tersebut. Keikutsertaannya dapat mencegah terjadinya diskriminasi sekaligus mencegah lahirnya pemimpin yang sewenang-wenang.

#### E. DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Baubock, R. (2008). *Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come*, Makalah Disampaikan Pada Pertemuan Dengan Tema Identity and Citizenship in The 21<sup>st</sup> Century di Italia.
- Becham, L. (2009). *The Frontiers of Democracy: The Rights to Vote and Its Limits*, New York: Palgrave Macmillan.
- Berdufi, N., & Dushi, D. (2015). Social contract and the governments legitimacy. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(6).
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Caylak, A. (2017). Voting: A citizen's Right Or Duty? The Case Of Compulsory Voting, *The Journal of Academic Sosial Scince*, 5(57).
- CNN Indonesia. (2019). Trump Mulai 'Usir' Jutaan Imigran Ilegal dari AS Pekan Depan. <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190618120237-134-404198/trump-mulai-usir-jutaan-imigran-ilegal-dari-as-pekan-depan>, Diakses 2 Juni 2019.
- Davidson, A., & Weekleym, K. (1999). *Globalization And Citizenship In The Asia Pacific*, London: Macmillan Press Ltd.
- Douglas, J.A. (2017). The Right To Vote Under local Law, *The George Washington Law Review*, Vol. 85(4), 1062-1063.
- Engdahl, M. (2018). The Role Local Voting Rights For Foreign Citizens-A Catalyst For Integration?, *Institute For Evaluation Of Labour Market And Education Policy*, Working Paper.

- Faozi, M. M. (2016). Filsafat Hukum Tata Negara Al-Mawardi. *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 1(2).
- Gautama, S. (1983) *Tafsir Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Harjanti, S.D. (2016). *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Workshop Kewarganegaraan Ganda dan Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006, diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 1 September 2016.
- Harjanti, S.D. (2018). *Lampau Dan Datang: Hukum Tata Negara Dalam Arus Global*, Orasi Ilmiah Penerimaan Jabatan Guru Besar Dala Bidang Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum, Bandung: Universitas Padjadjaran,
- Harper Ho, V. (2000). Noncitizen voting rights: The history, the law and current prospects for change. *Immigr. & Nat'lity L. Rev.*, 21, 477.
- Hayduk, R. (2006). *Democracy For All: Restoring Immigrant Voting Rights in The United States*, New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Hayduk, R. (2018). *Why Non-Citizens Should Be Allowed to Vote*, <https://jacobinmag.com/2018/11/noncitizen-voting-undocumented-immigrants-midterm-elections>, Diakses 26 Juli 2019
- Hayduk, R., & Wucker, M. (2004). *Immigrant Voting Rights Receive More Attention*, <https://www.migrationpolicy.org/article/immigrant-voting-rights-receive-more-attention>, Diakses 19 Maret 2019.
- Ibrahim, J. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Johan, E. (2013). Kebijakan Indonesia Terhadap Imigran Ilegal dan Hubungannya dengan Kedaulatan Negara. *Yuridika*, 28(1), 1-15.
- Kelsen, H. (2016). *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: Nusa Dua.
- Kosariza, K., Netty, N., & Yarni, M. (2020). Analisis Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, 4(2), 547-556.
- Lappin, R. (2016). The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe. *International & Comparative Law Quarterly*, 65(4), 859-894.
- Manan, B. (1999) *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media Bekerjasama Dengan Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Univeristas Islam Indonesia.
- Manan, B. (2009). *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Pres.
- Messer, M. (2012), *Migrations: Interdisciplinary Perspective*, Wina: Springer.
- Mindus, P. (2009). The Contemporary Debate on Citizenship. Some Remarks on the Erased of Slovenia. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*, (9), 29-44.
- Nisa, C. U., Disemadi, H. S., & Roisah, K. (2020). Aspek Hukum Tentang Black Campaign Pada Platform Media Sosial Instagram. *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 5(1), 1-21.

- Piętka-Nykaza, E., & McGhee, D. (2016). Stakeholder citizenship: the complexities of Polish migrants' citizenship attachments in the context of the Scottish independence referendum. *Citizenship Studies*, 20(1), 115-129.
- Prasetyoningsih, N. (2014). Dampak Pemilihan Umum serentak bagi pembangunan demokrasi Indonesia. *Media Hukum*, 21(2).
- Ranawijaya, U. (1983). *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Reilly, A., & Torresi, T. (2016). *Voting Rights of Permanent Residents*, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2016/15.html>, Diakses 1 Juli 2019.
- Rodriguez, C. M. (2010). Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of the polity. *International Journal of Constitutional Law*, 8(1), 30-49.
- Saleh, W. (2008). *Perspektif Sejarah Hukum Kewarganegaraan Indonesia (Perbandingan Dengan Hukum Kewarganegaraan di Beberapa Negara)*, Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi.
- Solehati, J. (2019). *Negara Mana Yang Punya Paling Banyak Imigran?*, <https://theconversation.com/negara-mana-yang-punya-paling-banyak-imigran-114013>, Diakses 21 Juli 2019.
- Taylor, L. S. (2014). *A Different Democracy: American Government In A Thirty-One-Country Perspective*, Amerika Serikat: Yale University Press.
- Tutik, T.T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Utrecht, E. (1962). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar.
- Where, K. (2015). *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung: Nusamedia.

*This page intentionally left blank*