

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Asas legalitas adalah suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktifitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas artinya suatu perbuatan yang belum terdapat aturan hukumnya maka merupakan perbuatan yang bebas untuk dilakukan, namun ada keterbatasan dari asas ini, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *freies ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. *Freies ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>1</sup>

Untuk melakukan tindakan operasionalnya, Pemerintah tentu saja tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Suatu negara hukum mempunyai prinsip bahwa setiap tindakan administrasi negara harus selalu berdasarkan hukum yang berlaku dan telah ada sebelum tindakan itu dilakukan. Prinsip ini dikenal sebagai asas legalitas. Namun demikian, kita mengetahui hukum tertulis atau Undang-Undang tidaklah mudah pembuatannya. Hal ini menyebabkan tidak semua masalah telah dimuat di dalam undang-undang. Di sisi lain, administrasi negara tidak dapat dibatasi secara ketat dengan suatu Undang-Undang karena fungsi administrasi negara adalah mensejahterakan masyarakatnya. Untuk itu, diperlukan dasar landasan lain selain

---

<sup>1</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal 187-188

Undang-Undang agar administrasi negara dapat bergerak bebas namun tidak dikatakan sewenang-wenang. Inilah yang disebut dasar hukum tidak tertulis yang antara lain disebut asas pemerintahan yang layak.<sup>2</sup>

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) adalah sebagai negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mencapai tujuan negara tersebut, UUD 1945 mengamanatkan kepada pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara dan juga sebagai Kepala Administrasi Negara. Untuk pelaksanaannya secara teknis dan fungsional dan agar pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dapat berjalan dengan baik, Presiden memerlukan sarana baik Departemen maupun lembaga negara lainnya serta kelengkapan pemerintahan lainnya.

Presiden juga dibantu oleh Menteri-Menteri Negara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Adapun tugas dan wewenang Menteri Negara sesuai dengan bagian atau sektor mana seorang Menteri tersebut menjabat. Salah satu bagian Kementerian yaitu Kementerian Pemuda dan Olahraga yang selanjutnya disebut Kemenpora. Menteri yang menjabat adalah Menteri Pemuda dan Olahraga yang selanjutnya disebut sebagai Menpora. Menpora mempunyai tugas dan wewenang yang berkaitan dengan kepemudaan dan bidang olahraga, salah satunya yaitu tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan seleksi anggota Paskibraka (Pasukan Pengibar Bendera Pusaka). Proses seleksi Paskibraka tersebut melalui beberapa tahapan sampai akhirnya calon-calon anggota yang terpilih dari berbagai daerah resmi menjadi anggota Paskibraka. Para anggota terpilih nantinya akan menjadi pasukan pengibar bendera dalam Upacara Peringatan Hari Proklamasi Kemerdekaan Indonesia setiap tanggal 17 Agustus di Istana Negara.

---

<sup>2</sup>Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hal 2

Namun untuk menjadi anggota Paskibraka harus memenuhi beberapa syarat terlebih dahulu, Syarat untuk menjadi anggota Paskibraka antara lain sebagai berikut :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Sehat jasmani dan rohani;
- c. Tidak buta warna;
- d. Memiliki tinggi dan berat badan yang ideal;
- e. Pada waktu seleksi di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi, peserta seleksi masih kelas X (kelas satu SLTA/ sederajat). Pada waktu penugasan (17 Agustus) duduk di kelas 2 atau kelas XI SLTA atau sederajat;
- f. Lulus seleksi sesuai dengan jenjang tingkat seleksi;
- g. Bersedia mengikuti pemusatan pendidikan dan pelatihan;
- h. Memiliki surat ijin dari kepala sekolah dan orang tua/ wali;
- i. Memiliki prestasi akademik yang baik.<sup>3</sup>

Dari syarat-syarat diatas, salah satu syarat yang harus dipenuhi yaitu anggota Paskibraka adalah seorang Warga Negara Indonesia. Untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang harus didasari dengan peraturan hukum yang berlaku. Secara khusus Negara Indonesia sudah mengatur tentang Kewarganegaraan yang tercantum pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan.

Adapun tujuan dibuatnya UU Kewarganegaraan terdapat pada Konsiderans butir b UU ini yang menyebutkan : “bahwa warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok dari suatu Negara yang memiliki hak dan kewajiban yang perlu dilindungi dan dijamin pelaksanaannya.”

---

<sup>3</sup>Peraturan Menteri Pemuda dan Olahraga Nomor 0065 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pasukan Pengibar Bendera Pusaka, hal 18

Terkait dengan unsur warga negara, maka pada Pasal 26 UUD 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Dalam pasal 4 huruf d Undang-undang Kewarganegaraan menyebutkan bahwa : “Warga Negara Indonesia adalah... anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia.”

Pada pasal 5 ayat (1) UU Kewarganegaraan menyebutkan bahwa : “Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.”

Selanjutnya pasal 6 ayat (1) Undang-undang Kewarganegaraan menyebutkan bahwa : “Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf i, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.”

Memperhatikan ketentuan tersebut diatas, maka Undang-Undang Kewarganegaraan mengakui adanya kewarganegaraan ganda, namun bersifat terbatas artinya hanya diperuntukkan bagi anak dibawah umur 18 tahun saja yang boleh untuk mempunyai dua kewarganegaraan. Oleh karenanya anak dibawah umur 18 tahun walaupun punya kewarganegaraan asing dari pihak ayah atau ibunya, tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.

Namun pada kenyataannya banyak terdapat ketidaksesuaian antara aturan hukum positif (tertulis) dengan gejala yang terjadi di masyarakat. Dalam kasus Gloria Natapradja Hamel sebagai anggota Paskibraka yang terpilih hingga seleksi di tingkat pusat, masalah paspor diketahui ketika Gloria bersama dengan Paskibraka Nasional akan melakukan kunjungan ke Malaysia. Begitu mengetahui Gloria memiliki paspor Perancis, Garnisun Tetap I/Jakarta, Kemenpora dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI melakukan rapat. Garnisun melalui Kepala Staf Garnisun Tetap DKI Jakarta bersikukuh Gloria harus dikeluarkan sedangkan Kemenpora, diwakili oleh Sesmenpora, Sakhyan Asmara, ingin Gloria tetap diikutkan dalam pelatihan. Kemenpora bersikeras mempertahankan Gloria karena gadis ini telah menandatangani pernyataan bahwa dia memilih menjadi WNI daripada kewarganegaraan Perancis. Gloria juga masih berusia dibawah 18 tahun masih memiliki dwi kewarganegaraan , yaitu kewarganegaraan Indonesia dan Perancis. Kemenpora masih tetap berjuang meyakinkan Garnisun untuk mengizinkan tetap diikutkan Paskibraka. Namun, Kemenkumham berpendapat bahwa Gloria memiliki kewarganegaraan Perancis. Menurut Zainul, Menpora RI, Imam Nahrawi, kecewa dengan keputusan Garnisun yang mengeliminasi Gloria.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam tentang permasalahan tersebut dengan judul **“ANALISIS KEPUTUSAN GARNISUN TERHADAP GLORIA NATAPRADJA HAMEL SEBAGAI ANGGOTA PASKIBRAKA YANG BERKEWARGANEGARAAN GANDA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut menunjukkan adanya kesenjangan, sehingga penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut, “Apakah tepat keputusan

---

<sup>4</sup><http://m.liputan6.com/news/read/2578881/6-kisah-gloria-paskibraka-yang-gagal-kibarkan-bendera-di-istana>

Garnisun Tetap I/Jakarta mengeluarkan Gloria Natapradja Hamel sebagai anggota Paskibraka karena berkewarganegaraan ganda menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah :

#### **a. Tujuan Akademis :**

Untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Sarjana Strata Satu di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

#### **b. Tujuan Praktis :**

1. Untuk mengetahui siapa penentu anggota Paskibraka di acara kenegaraan.
2. Untuk memberikan masukan pada Pemerintah terkait ketentuan dan pihak yang bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan Paskibraka.
3. Untuk memberikan masukan pada Pemerintah terkait substansi aturan hukum mengenai penentuan kewarganegaraan khususnya terhadap seorang anak demi menjamin adanya kepastian hukum.
4. Untuk menjamin terlaksananya prinsip kehati-hatian di jajaran Pemerintahan agar terwujudnya keadilan dan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia.

### **1.4 Metodologi Penelitian**

Metodologi penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **a. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian hukum yang hanya meneliti bahan pustaka sehingga

disebut juga penelitian hukum kepustakaan.<sup>5</sup> Dalam penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, peneliti mengkonsepsikan hukum sebagai sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan hukum masyarakat.

#### **b. Pendekatan Masalah**

Menurut **L. Morris Cohen**, penelitian hukum (*legal research*) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, *analytical approach*, *comparative approach*, *hystorical approach*, *philosophical approach*, dan *case approach*.<sup>6</sup> Pendekatan yang penulis gunakan dalam penulisan ini ada 3 (tiga), yaitu Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan Pendekatan kasus (*Case Approach*). Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan melalui pengkajian Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dan diimplementasikan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang berpatokan dari pandangan dan doktrin-doktrin yang didasarkan dari pendapat para ahli-ahli dan pakar-pakar hukum, yang diimplementasikan pada permasalahan yang sedang diteliti. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.<sup>8</sup> Pendekatan kasus (*Case Approach*) adalah pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang terkait dengan

---

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal 14

<sup>6</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal 93

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal 96

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal 137

ini. Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya.<sup>9</sup> Jadi setiap kasus memiliki *ratio decidendi*, alasan yang menentukan atau inti-inti maupun faktor yang menentukan diambilnya suatu keputusan.

### c. Sumber Penelitian Hukum

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>10</sup> Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yang merupakan bahan hukum bersifat pasti dan mengikat, berbentuk Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini adalah UUD 1945 dan Undang-Undang Kewarganegaraan, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan (selanjutnya disingkat UU Keprotokolan), Peraturan Menteri Pemuda dan Olahraga Nomor 0065 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Paskibraka (selanjutnya disingkat Permenpora Paskibraka), Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat Perpres) Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon 1 Kementerian Negara, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat Permenkumham) Nomor : M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Peraturan

---

<sup>9</sup>**Ibid.**, hal 119

<sup>10</sup>Suratman dan Phillips, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2012, hal 66



Menteri Negara Pemuda dan Olahraga Nomor 193 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pemuda dan Olahraga.

2. Bahan Hukum Sekunder, yang merupakan bahan pendukung sumber hukum primer, karena dapat membantu menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum ini terdiri dari literatur-literatur, putusan pengadilan terdahulu (yurisprudensi), jurnal hukum dan tulisan-tulisan dalam media cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

#### **d. Langkah Penelitian**

##### **a. Langkah pengumpulan bahan hukum**

Penulisan ini diawali dengan cara mengumpulkan semua bahan-bahan hukum dengan cara membaca, mempelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang diteliti melalui studi pustaka. Kemudian bahan-bahan hukum tersebut diklasifikasikan sesuai dengan bahan hukum yang terkait dengan rumusan masalah. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut diinventarisasi, disusun secara sistematis supaya lebih mudah dipahami.

##### **b. Langkah analisa**

Dalam pembahasan masalah, penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, maka langkah analisa yang digunakan adalah metode deduksi yaitu diawali dari hal-hal bersifat umum melalui Peraturan Perundang-undangan, penulis kemudian mengimplementasikannya pada permasalahan yang sedang diteliti untuk mendapat jawaban yang bersifat khusus dan akan terciptanya keadilan sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia (*Ius Constitutum*). Supaya dapat memperoleh jawaban yang tepat, penulis menggunakan penafsiran otentik, penafsiran sistematis, dan penafsiran

teleologis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti dari suatu arti kata yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan. Penafsiran sistematis adalah suatu penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal-pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang –undangan, sehingga kita mengerti apa yang dimaksud. Penafsiran teleologis adalah penafsiran yang digunakan untuk mengetahui maksud dan tujuan dibuatnya suatu Undang-undang (*the aims of legislation*).

### **1.5 Pertanggungjawaban Sistematika**

Skripsi ini terdiri dari IV (empat) BAB dan tiap-tiap BAB terdiri dari beberapa Sub BAB. Sehingga sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut :

#### **BAB I ; PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan langkah awal penulisan skripsi dengan mengetengahkan latar belakang yang mengupas kasus Gloria Natapradja Hamel yang telah dinyatakan gugur seleksi sebagai anggota Paskibraka oleh Garnisun Tetap I/Jakarta karena alasan berkewarganegaraan Perancis sesuai dengan Kewarganegaraan ayahnya. Selanjutnya bab ini juga mengemukakan rumusan masalah, tujuan, dan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif.

#### **BAB II ; TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN DAN TUGAS GARNISUN, MENTERI PEMUDA DAN OLAHRAGA, MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TERKAIT PENYELENGGARAAN PASKIBRAKA SERTA PEROLEHAN DAN KEHILANGAN KEWARGANEGARAAN**

Pada bab II akan terbagi menjadi 4 sub bab, sub bab 2.1 akan membahas tentang kedudukan dan tugas Garnisun terkait penyelenggaraan Paskibraka, sub bab 2.2 akan membahas tentang kedudukan dan tugas Kementerian Pemuda dan Olahraga terkait penyelenggaraan Paskibraka, dan sub bab 2.3 akan membahas tentang kedudukan dan tugas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait penyelenggaraan Paskibraka, selanjutnya pada sub bab 2.4 akan membahas tentang perolehan dan kehilangan kewarganegaraan seorang anak menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

**BAB III ; ANALISIS HUKUM KEPUTUSAN GARNISUN TETAP I/JAKARTA TERKAIT KASUS GLORIA SEBAGAI ANGGOTA PASKIBRAKA YANG BERKEWARGANEGARAAN GANDA**

Pada bab III ini akan terbagi menjadi 2 sub bab, yaitu sub bab 3.1 akan membahas tentang kronologi kasus Gloria Natapradja Hamel, selanjutnya pada sub bab 3.2 akan membahas tentang analisis hukum keputusan Garnisun terkait kasus Gloria menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

**BAB IV ; PENUTUP**

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat dan jelas atas analisa terhadap permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini. Saran merupakan rekomendasi atau preskriptif mengingat hukum merupakan ilmu yang berdiri sendiri.