

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.



HUKUM
KEWARGANEGARAAN
REPUBLIK
INDONESIA

**Dinamika Pengaturan Status Hukum Kewarganegaraan
dalam Perspektif Perundang-undangan**

HUKUM KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(DINAMIKA PENGATURAN STATUS HUKUM KEWARGANEGARAAN
DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN)

HUKUM KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(DINAMIKA PENGATURAN STATUS HUKUM KEWARNEGARAAN
DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN)

Dr. Isharyanto



HUKUM KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

(DINAMIKA PENGATURAN STATUS HUKUM KEWARNEGARAAN DALAM
PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN)

Penulis

Dr. Isharyanto

Editor

Desain Sampul

Layout:

Eko Taufik

Cetakan I Desember 2015

ISBN: 978-602-1083-33-8

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

CV. Absolute Media

Alamat: Krapyak Kulon RT 03 No. 100, Panggunharjo Sewon, Bantul

Yogyakarta. Telp: 087839515741 / 082227208293

Email: absolutemedia09@yahoo.com

Website: www.penerbitabasolutemedia.com

Copyright©2015 Dr. Isharyanto

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang No. 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta Dilarang memperbanyak/menyebarkan dalam bentuk apapun tanpa ijin tertulis dari Penulis dan Penerbit

KATA PENGANTAR

Status sebagai warga negara dijamin menjadi hak bagi setiap orang sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi kita Pasal 28D UUD 1945. Kewarganegaraan kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam konstitusi dengan disertai seperangkat hak-hak dan kewajiban yang melekat di dalamnya. Terjaminnya kewarganegaraan dalam konstitusi Republik Indonesia sebagai sebuah hak adalah perwujudan dari pengakuan negara akan keterikatan individu dalam komunitas politik bangsa Indonesia.

Buku ini menguraikan perkembangan pengaturan hukum kewarganegaraan di Indonesia. Pemahaman perkembangan pengaturan ini perlu dimiliki oleh setiap warganegara sebagai aktualisasi hak dan kewajiban sebagai warganegara yang dijamin oleh konstitusi. Secara lebih luas, pemahaman tersebut berdasarkan kepada pertimbangan bahwa kewarganegaraan dimengerti sebagai sebuah hak yang sangat berharga (*precious right*) yang ditempatkan sejajar dengan hak atas hidup dan kebebasan. Setiap manusia yang beradab secara sadar memahami bahwa setiap manusia yang mempunyai harapan-harapan tinggi akan kehormatan (*human dignity*), ekspresi kebebasan mengarahkan hidup sendiri dalam sebuah identitas politik, dan secara bersama dalam komunitas politik suatu bangsa berbagi baik secara individu maupun bersama

melaksanakan kewajiban kepada komunitas politik adalah terwujud dalam status kewarganegaraan.

Semoga buku ini dapat memenuhi fungsinya.

Surakarta, Juli 2016

Penulis

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Pengantar	1
B. Negara dan Kewarganegaraan.....	4
C. Konsekuensi Status Kewarganegaraan.....	8
BAB II KONSEP-KONSEP PENTING	15
A. Hubungan Negara dengan Warga Negara.....	15
B. Peristilahan yang Penting.....	19
C. Cara Menentukan Status Kewarganegaraan.....	25
BAB III PERKEMBANGAN PENGATURAN KEWARGANEGARAAN	31
A. Menurut Undang Undang No. 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Pendudukan Indonesia	31
B. Menurut Persetujuan Konferensi Meja Bundar 1949	36
C. Menurut Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.....	39
D. Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.....	43

BAB IV PERKAWINAN CAMPURAN DAN STATUS KEWARGANEGARAAN	53
DAFTAR PUSTAKA	63
PROFIL PENULIS	67

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengantar

Indonesia dan ke-Indonesiaan merupakan nama atau penamaan dari konsep tentang orang, bangsa, dan wilayah negara kita yang berbentuk republik dengan susunan organisasi negara kesatuan. Karena itu, negara kita disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai wadah bersama bagi segenap warga bangsa kita mengasosiasikan diri dan mengikatkan diri dalam satu persekutuan hukum organisasi negara di tengah pergaulan antar bangsa dan antar negara di dunia. Ke-Indonesiaan berisi kandungan pengertian kebersamaan dan muatan perasaan kebangsaan yang mengatasi kebhinnekaan dalam ruang hidup di atas tanah dan air nusantara dalam satu kesatuan barisan berhadapan dengan dunia luar, dengan bangsa-bangsa dan negara-negara lain dalam dinamika pergaulan regional dan global. Spirit kebersamaan dan perasaan sebangsa dan setanah-air itulah yang biasa kita namakan dengan Indonesia dan ke-Indonesiaan.¹

¹Jimly Asshiddiqie, "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Indonesia", Makalah untuk Panitia Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober 2011, hlm. 1.

Dalam perkembangan dunia dewasa ini, para sarjana ilmu social dan ilmu politik dan hukum juga sudah terbiasa mendiskusikan dan mengembangkan pengertian bahwa dalam lingkup pengertian Negara (dengan huruf besar) terdapat hubungan segi-tiga antara negara (dengan huruf kecil), masyarakat warga (*civil society*), dan pasar (*market*) yang masing-masing memainkan perannya sendiri-sendiri dalam dinamika perkembangan peradaban suatu bangsa di tengah dinamika peradaban bangsa-bangsa di dunia. Dengan sendirinya, pengertian kita tentang ke-Indonesiaan harus pula mempertimbangkan kaitannya dengan dinamika dalam hubungan segi-tiga antara negara, masyarakat, dan sistem pasar itu. Aktor dalam kehidupan bermasyarakat terdiri atas para warga masyarakat dan institusi-institusi atau organisasi kemasyarakatan. Aktor-aktor dalam kehidupan bernegara terdiri atas para warga negara dan organ-organ penyelenggara negara. Sedangkan dalam dinamika pasar, terdapat actor orang, modal, institusi (organisasi), baik yang bergerak dalam kegiatan produksi, konsumsi, maupun distribusi.²

Dalam dinamika kegiatan bermasyarakat dan berusaha, kita harus menerima pengertian warga Indonesia meskipun yang bersangkutan bukan berkewarganegaraan Indonesia. Warganegara asing yang hidup menetap di Indonesia harus diterima sebagai warga Indonesia, setidaknya warga masyarakat Indonesia. Sebaliknya, orang Indonesia yang hidup di luar negeri, baik yang berkewarganegaraan Indonesia atau pun yang sudah berkewarganegaraan asing, dalam hal-hal tertentu, tetap harus dipahami sebagai warga Indonesia juga.³

²*Ibid.*, hlm. 2.

³*Ibid.*, hlm. 3.

Masalah kewarganegaraan (*citizenship*) merupakan masalah yang nyata bagi seseorang dalam suatu negara, karena hak dan kewajiban bayi baru lahir itu terkait dengan status kewarganegaraan.⁴ Namun, perlu diingat bahwa negaralah yang pada akhirnya memberi batasan dan persyaratan kewarganegaraan tersebut.⁵ Status kewarganegaraan seseorang juga menentukan penundukan dirinya terhadap yurisdiksi hukum pada suatu negara.⁶

Meski telah memiliki sejarah yang cukup panjang, hingga saat ini masalah kewarganegaraan masih perlu terus dibenahi meski telah banyak regulasi yang mengaturnya dan telah banyak pula mengalami kemajuan. Hal ini diperlukan untuk menjawab berbagai perkembangan HAM dan ketidakpuasan masyarakat ketika bersentuhan dengan persoalan kewarganegaraan.

Kasus-kasus kewarganegaraan di Indonesia juga banyak yang tidak sepenuhnya dapat diselesaikan melalui cara pertama dan kedua saja. Sebagai contoh, banyak warganegara Indonesia yang karena sesuatu, bermukim di Belanda, di Republik Rakyat Cina, ataupun di Australia dan negara-negara lainnya dalam waktu yang lama sampai melahirkan keturunan, tetapi tetap mempertahankan status kewarganegaraan Republik Indonesia. Keturunan mereka ini dapat memperoleh status kewarganegaraan Indonesia dengan cara registrasi biasa yang prosesnya tentu jauh lebih sederhana daripada proses naturalisasi. Dapat pula terjadi, apabila yang bersangkutan, karena sesuatu sebab, kehilangan kewarganegaraan Indonesia, baik karena kelalaian ataupun sebab-sebab lain, lalu kemudian

⁴R.M. Mac Iver, 1950, *The Modern State*, reprinted, London: Oxford University Press, hlm.465.

⁵*Ibid.*, hlm. 482.

⁶Edward S. Corwin dan J.W. Peltason, 1967, *Understanding the Constitution*, fourth edition New York, Holt, Rinehart and Winston, hlm.1 141.

berkeinginan untuk kembali mendapatkan kewarganegaraan Indonesia, maka prosesnya seyogyanya tidak disamakan dengan seorang warganegara asing yang ingin memperoleh status kewarganegaraan Indonesia.

Lagi pula sebab-sebab hilangnya status kewarganegaraan itu bisa saja terjadi karena kelalaian, karena alasan politik, karena alasan teknis yang tidak prinsipil, ataupun karena alasan bahwa yang bersangkutan memang secara sadar ingin melepaskan status kewarganegaraannya sebagai warganegara Indonesia. Sebab atau alasan hilangnya kewarganegaraan itu hendaknya dijadikan pertimbangan yang penting, apabila yang bersangkutan ingin kembali mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia. Proses yang harus dilakukan untuk masing-masing alasan tersebut sudah semestinya berbeda-beda satu sama lain. Yang pokok adalah bahwa setiap orang haruslah terjamin haknya untuk mendapatkan status kewarganegaraan, sehingga terhindar dari kemungkinan menjadi “*stateless*” atau tidak berkewarganegaraan. Tetapi pada saat yang bersamaan, setiap negara tidak boleh membiarkan seseorang memiliki dua status kewarganegaraan sekaligus. Itulah sebabnya diperlukan perjanjian kewarganegaraan antara negara-negara modern untuk menghindari status dwi-kewarganegaraan tersebut. Oleh karena itu, di samping pengaturan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran dan melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi) tersebut, juga diperlukan mekanisme lain yang lebih sederhana, yaitu melalui registrasi biasa.

B. Negara dan Kewarganegaraan

Negara sebagai bentuk organisasi yang paling kompleks dalam kehidupan umat manusia juga biasa dikonstruksikan

sebagai satu badan hukum tersendiri yang di dalamnya terdiri atas dan tersusun dari himpunan para warga yang masing-masing merupakan subjek hukum yang tersendiri. Negara, dengan demikian, dapat dikatakan merupakan himpunan subjek hukum, sebagai satu kesatuan hukum antar subjek hukum warga negara. Karena itu, negara (polis) disebut oleh Aristoteles sebagai “... *a body of citizens*” (politai). Untuk mengerti negara (polis), kita harus memahami warganegara (polites) atas dasar konstitusi (politeia).⁷ Dengan status sebagai badan hukum itu, negara diakui dan diterima sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum, baik dalam lalu lintas antar negara maupun antara negara dengan warga negara dan subjek hukum lainnya.

Konsep ‘warga’ dan ‘kewargaan’ dapat dikatakan merupakan konsep hukum (*legal concept*) tentang suatu pengertian mengenai subjek hukum dalam rangka kegiatan organisasi untuk mencapai tujuan bersama. Konsep warga dan kewargaan sebagai subjek hukum merupakan konsep ciptaan hukum mengenai subjek yang diberi status sebagai penyandang hak dan kewajiban tertentu dalam kegiatan berorganisasi, yang harus dibedakan dan terpisah dari statusnya sebagai manusia biasa, atau dalam konteks subjek dalam lalu lintas hubungan-hubungan hukum di luar komunitas organisasi yang bersangkutan. Karena itu status seseorang sebagai warga masyarakat harus dibedakan dan bahkan harus dilihat terpisah dari statusnya sebagai warga negara. Demikian pula statusnya sebagai warga dari suatu organisasi partai politik harus juga dibedakan dari statusnya sebagai anggota atau warga dari suatu badan hukum perusahaan, misalnya. Pendek kata, status yang timbul akibat ciptaan hukum atas hak dan kewajiban seseorang

⁷Ernest Barker, (edited and translated), 1958, *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press, hlm. 92.

atau sesuatu subjek hukum tidak boleh dikacaukan, tidak boleh dicampur-adukkan, dan bahkan tidak boleh dibiarkan mengalami konflik kepentingan satu sama lain. Urusan individu versus urusan institusi tidak boleh dibiarkan dicampur-adukkan tanpa pembedaan yang jelas dan pemisahan yang tegas.

Warga dan kewargaan, dengan demikian, berkenaan dengan status hukum yang dilekatkan pada para subjek atau komponen-komponen subjektif dalam sistem berorganisasi. Sebagai komponen organisasi, warga mencakup pengertian anggota dan pengurus. Anggota bersifat umum, sedangkan pengurus bersifat khusus, yaitu khusus bagi anggota yang diberi kepercayaan untuk menyanggah tugas dan kewenangan tertentu dalam struktur organisasi yang terdiri atas atas aneka susunan jabatan-jabatan.

Di antara organisasi yang diakui paling kompleks struktur dan fungsinya adalah negara yang oleh Logemann biasa disebut sebagai “*ambten-organisatie*” (organisasi jabatan).⁸ Para penyanggah jabatan-jabatan itu disebut pejabat atau “*officer*”/“*official*” yang memegang “*office*”, “*ambts*” dengan “*ambtsdragger*”, “*functie*” dengan “*functionaire*.” Status anggota dalam suatu organisasi kadang-kadang dibedakan dari pengurusnya dalam arti ada pengurus yang tidak berstatus sebagai anggota, ada pula pengurus yang sekaligus merangkap sebagai anggota, dan ada pula yang berstatus hanya anggota saja, dan bukan pengurus. Dalam organisasi negara, semua anggota dan pengurus sama-sama disebut sebagai warga negara (*the citizens*) yang dalam kapasitasnya sebagai sesama warga negara tersebut mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama satu dengan yang lain.⁹

⁸Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

⁹*Ibid.*, hlm. 5.

Sebagai subjek hukum, negara merupakan suatu organisasi besar dan kompleks, terdiri atas unsur-unsur yang membentuknya, yaitu (i) adanya unsur wilayah negara, (ii) unsur warganegara dan penduduk, dan (iii) unsur pemerintahan yang sah dan efektif menjalankan tugasnya, serta (iv) unsur pengakuan internasional atas kemerdekaan dan kedaulatan negara yang bersangkutan.¹⁰ Dipandang dari perspektif negara, maka setiap negara merdeka dan berdaulat itu haruslah memiliki warga negara yang sah. Sebaliknya dipandang dari segi kewargaan, maka setiap orang haruslah mempunyai status kewarganegaraan tertentu. Status kewarganegaraan merupakan hak asasi manusia yang bersifat universal yang dalam Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 juga diakui sebagai hak setiap orang.

Penentuan status kewarganegaraan sebagaimana dikemukakan di atas dilakukan berdasarkan asas kewarganegaraan yang diterapkan dalam suatu negara. Harus disadari bahwa setiap negara memiliki kebebasan untuk menentukan asas kewarganegaraan ini terkait dengan penentuan persoalan kewarganegaraan seseorang. Asas kewarganegaraan merupakan pedoman dasar bagi suatu negara untuk menentukan siapakah yang menjadi warga negaranya.¹¹ Karena itu, tuntutan reformasi politik kewarganegaraan sebagaimana telah disinggung pada bagian lain dari tulisan ini seharusnya dipahami dalam konteks teoritis perolehan kewarganegaraan, karena pembaharuan pengaturan

¹⁰Marnixon R.C. Wila, 2006, *Konsepsi Hukum dalam Pengaturan dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan AntarNegara*, Bandung: Alumni, hlm. 52.

¹¹Koerniatmanto Soetoprawiro, 1996, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm.9.

kewarganegaraan erat berkaitan dengan proses naturalisasi dengan segala konsekuensi dan tindak lanjutnya.¹²

Status kewarganegaraan itu penting bagi setiap orang agar kedudukannya sebagai subjek hukum yang berhak menyanggah hak dan kewajiban hukum dapat dijamin secara legal dan actual. Lebih-lebih dalam lalu lintas hukum Internasional, status kewarganegaraan itu dapat menjadi jembatan bagi setiap warga negara untuk menikmati keuntungan dari hukum Internasional.¹³

C. Konsekuensi Status Kewarganegaraan

Menurut R.H. Graveson sebagaimana dikutip oleh Bayu Seto¹⁴ menyatakan bahwa hukum perdata internasional merupakan bidang hukum yang berkenaan dengan perkara-perkara yang di dalamnya mengandung fakta relevan yang berhubungan dengan suatu sistem hukum lain baik karena aspek teritorialitas atau personalitas, sehingga dapat menimbulkan masalah pemberlakuan hukum sendiri atau hukum lain (biasanya hukum asing) untuk memutuskan perkara atau menimbulkan masalah pelaksanaan yurisdiksi pengadilan sendiri atau pengadilan asing. Hal ini timbul, sebab sebagaimana dikatakan oleh Sunaryati Hartono¹⁵ karena hukum perdata internasional adalah hukum nasional yang ditulis atau diadakan untuk hubungan-hubungan hukum internasional. Singkatnya, hukum perdata internasional merupakan seperangkat kaidah-kaidah hukum nasional yang

¹²R.M. Maclver, *op.cit.*, hlm. 482.

¹³*Ibid.*

¹⁴Bayu Seto, 1994, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional Buku Kesatu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 4.

¹⁵Sunaryati Hartono, 1976, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Internasional*, Bandung: Alumni, hlm. 8.

mengatur peristiwa atau hubungan hukum yang mengandung unsur transnasional.

Status kewarganegaraan menjadi salah satu asas untuk menetapkan status benda bergerak, yaitu ditentukan hukum dari tempat pemegang hak atas benda tersebut (*bezitter* atau *eigenaar*) berkewarganegaraan (asas nasionalitas). Di samping itu juga status benda bergerak ditentukan menurut hukum dari tempat pemegang hak atas benda tersebut berdomisili (*asas domicilie*). Kedua asas ini sebenarnya dilandasi oleh asas hukum lain, yaitu asas *Mobillia Sequntuur Personaam* (status benda bergerak mengikuti orangnya).

Untuk benda tetap, asas yang umum dipakai adalah hukum dari tempat benda itu berada (*lex rei sitae*). Asas ini juga dianut di dalam Pasal 17 *Algemeene Bepalingen van Wetgeving*.

Salah satu perwujudan hak kebendaan adalah hak milik. Merujuk kepada ketentuan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Sri Soedewi Masjchoen Sofwan memberikan makna bahwa hak milik merupakan hak di mana pemilik dapat menguasai sebebas-bebasnya atas sesuatu benda.¹⁶ Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA (1960), maka telah diatur tersendiri masalah hak milik atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah. Dalam hal yang terakhir inilah yang menarik untuk dikaji isu hukum terkait dengan status kewarganegaraan.

Ketentuan dalam Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA menentukan bahwa hanya warganegara Indonesia yang dapat menjadi subyek hak milik. Lebih lanjut ditentukan sebagaimana Pasal 26 ayat (2) UUPA bahwa warganegara asing tidak dapat menjadi subyek hak milik. Akibat normatifikasi yang demikian, maka, sebagaimana

¹⁶Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 43.

disinyalir oleh Maria S.W. Sumardjono¹⁷, sering timbul gagasan untuk memberikan kemungkinan warganegara asing memiliki bangunan saja sedangkan tanah (hak milik dari warganegara Indonesia) diserahkan dengan cara hak sewa untuk bangunan atau hak pakai. Hal ini sering menimbulkan praktik pemindahan hak milik terselubung.¹⁸

Praktik semacam itu tidak dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis karena bertentangan dengan undang-undang yaitu melanggar larangan sebagaimana Pasal 26 ayat (2) UUPA berkenaan dengan pemindahan hak. Di samping praktik semacam itu, upaya yang tidak kalah menariknya untuk memberikan kemungkinan bagi warganegara asing memiliki hak atas tanah yang dilarang UUPA adalah dengan jalan menggunakan kedok melakukan jual beli atas nama seorang WNI, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahi peraturan. Namun di samping itu dilakukan upaya pembuatan perjanjian antara warganegara Indonesia dengan warganegara asing tersebut dengan cara pemberian kuasa yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (warganegara Indonesia) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (warganegara asing) untuk melakukan segala perbuatan hokum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hokum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak (warganegara Indonesia) sehingga pada hakikatnya merupakan pemindahan hak atas tanah. Demikianlah sekadar sebagai sebuah ilustrasi betapa status kewarganegaraan memberikan makna dan implikasi yang luas dalam lapangan hukum benda.

¹⁷Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 159-160.

¹⁸*Ibid.*

Status kewarganegaraan juga berimplikasi dalam transaksi yang berhubungan dengan hukum jaminan. Kiranya sudah diketahui bahwa hukum jaminan meliputi jaminan kebendaan (*zakelijkezekerheids*) dan jaminan perorangan (*persoonlijkezekerheids*). Jaminan kebendaan mempunyai cirri-ciri kebendaan dalam arti memberikan hak mendahulu di atas benda-benda tertentu dan mempunyai sifat melekat serta mengakui benda-benda yang bersangkutan.¹⁹ Dikaitkan dengan isu kewarganegaraan, maka asas kewarganegaraan merupakan salah satu asas untuk menentukan kaidah hokum mana masalah validitas jaminan itu harus ditentukan. Dalam hal ini validitas jaminan ditentukan menurut hukum dari tempat si pemegang jaminan (kreditur) menjadi warganegara. Lain hal juga adalah ditentkan dari tempat si pemegang jaminan berdomisili.

Implikasi yuridis lainnya adalah lapangan hukum perjanjian. Dalam pandangan Bayu Seto yang paralel dengan pendapat Lawrence P. Simpson²⁰ perjanjian merupakan persetujuan diantara dua atau lebih orang yang berisi sebuah janji atau janji-janji yang bertimbal balik yang diakui berdasarkan hukum atau yang pelaksanaannya diakui sebagai suatu kewajiban hukum. Dikaitkan dengan isu kewarganegaraan, maka dalam hal pelaksanaan perjanjian maka kewarganegaraan menjadi salah satu indikator tentang hukum yang relevan untuk diberlakukan. Asas ini merupakan salah perwujudan dari *the proper law of contract* di mana berasal dari asumsi bahwa setiap aspek dari perjanjian pasti terbentuk berdasarkan sistem hukum walaupun tidak tertutup

¹⁹Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1981, *Seminar Hukum Jaminan Tahun 1978*, Bandung: Binacipta, hlm. 202.

²⁰Bayu Seto, *op.cit.*, hlm. 163.

kemungkinan bahwa pelbagai aspek dari suatu peradilan diatur oleh system hukum yang berbeda.

Dalam lapangan hukum publik, diakui secara luas bahwa setiap orang memperoleh kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Perbedaan dan pembedaan legal hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang berkaitan dengan (i) perlakuan khusus yang diperlukan hanya untuk sementara waktu dalam rangka kebijakan afirmatif (*affirmative action*) untuk mempercepat ketertinggalan yang bersangkutan dari perkembangan yang berlaku umum, (ii) pemenuhan persyaratan-persyaratan jabatan yang memerlukan keahlian khusus (*official requirements*) untuk pekerjaan yang bersangkutan, (iii) kekhususan-kekhususan lainnya yang bersifat permanen dan bersifat kodrati, seperti karena faktor-faktor perbedaan jenis kelamin, faktor penyakit dan kondisi cacad fisik permanen, dan lain sebagainya. Hanya atas dasar ketiga hal inilah, perlakuan berbeda dapat dilakukan dengan syarat bahwa hal itu diatur sebagaimana mestinya dengan atau berdasarkan undang-undang.

Setiap warga negara menyangand hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sama dari dan terhadap negara. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*), difasilitasi (*facilitated*), dan dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya setiap warga negara juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang merupakan hak-hak negara yang wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dan ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara. Misalnya, setiap warga negara berhak atas perlindungan oleh negara dan berhak untuk berpartisipasi dalam politik, tetapi juga mempunyai kewajiban untuk membayar pajak. Karena itu sering dikatakan,

“there is no representation without taxation” dan sebaliknya, *“there is no taxation without participation”*.

Demokrasi yang berintikan kebebasan dan persamaan, sering dikaitkan dengan berbagai unsur dan mekanisme, demikian pula dengan negara berdasarkan atas hukum. Salah satu unsur atau mekanisme tersebut adalah adanya jaminan perlindungan, kepastian hukum, dan penghormatan atas Hak Atas Identitas Kewarganegaraan merupakan paspor seseorang untuk masuk ke dalam lalu lintas kehidupan bernegara secara penuh. Tanpa kewarganegaraan seseorang hampir tidak mampu berbuat banyak dan tidak ada perlindungan hukum dan tidak mendapat perlakuan yang layak sebagai warga negara. Meskipun pemikiran tentang kewarganegaraan telah memperoleh tempat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun dalam perkembangannya mengalami pasang surut, sejalan dengan perkembangan Pemerintahan Republik Indonesia.

BAB II

KONSEP-KONSEP PENTING

A. Hubungan Negara dengan Warga Negara

Sebelum diuraikan lebih lanjut soal warganegara, maka terlebih dahulu harus dipahami bagaimana keterkaitan antara Negara dengan rakyat, yang sebagaimana ternyata dari uraian di muka merupakan salah satu unsure dari adanya Negara.

Di dalam teori kedaulatan rakyat, terbentuknya Negara tidak lain disebabkan oleh adanya perjanjian masyarakat (*contract social*).²¹ Sehubungan dengan hal ini, Bierens de Haan sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi²², menyatakan bahwa Negara adalah lembaga manusia, manusialah yang membentuk Negara. Dan manusia yang membentuk Negara itu merupakan makhluk perorangan (*edelwelzen*) dan merupakan juga makhluk social (*gameenschapswezen*). Meskipun masyarakat bangsa terbagi dalam kelompok-kelompok, Negara membentuk satu kesatuan bulat dan mewakili sebuah cita (*een idée vertegenwoordngt*).

²¹Hestu Handoyo, 2002, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm. 233.

²²A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Pasca Sarjana UI, hlm. 53-54.

Selanjutnya, berkaitan dengan hubungan antara rakyat dengan Negara, digambarkan oleh R.G. Kartasapoetra²³ bahwa rakyat merupakan salah satu unsure bagi terbentuknya suatu Negara, di samping unsure wilayah dan unsure pemerintah. Suatu Negara tidak akan terbentuk tanpa adanya rakyat walaupun mempunyai wilayah tertentu dan pemerintah yang berdaulat. Demikian juga kalau rakyat ada pada wilayah tertentu akan tetapi tidak memiliki pemerintahan sendiri yang berdaulat ke dalam dan ke luar, maka Negara itupun jelas tidak bakal ada.

Menurut Hestu Handoyo²⁴, keterkaitan antara Negara dan rakyat menunjukkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, Antara Negara dan rakyat tidak dapat dipisahkan sehingga memberikan tanda bahwa pembahasan mengenai hukum tata Negara tidak mungkin akan melepaskan diri dari peran dan fungsi warganegara. *Kedua*, Masalah kewarganegaraan termasuk di dalamnya menyangkut hak-hak asasi manusia menjadi pokok bahasan yang tidak akan ditinggalkan dalam mempelajari hukum tata Negara. *Ketiga*, Unsur utama Negara sebagai organisasi kekuasaan adalah adanya rakyat yang bertindak sebagai anggota sekaligus sebagai unsure pembentuk organisasi Negara tersebut.

Negara sebagai lembaga yang diciptakan oleh manusia jelas membutuhkan warganegara. Akan tetapi persoalannya adalah siapakah yang dapat mengklaim bahwa seseorang itu merupakan warganegara atau bukan dan apakah setiap orang mempunyai hak untuk disebut sebagai warganegara dari suatu Negara. Menurut Pasal 1 Konvensi Den Haag (1930), penentuan warganegara merupakan hak mutlak dari negara yang bersangkutan. Namun

²³R.G. Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 211.

²⁴*Ibid.*, hlm. 236.

demikian, hak mutlak ini dibatasi oleh *general principles*, yaitu: *pertama*, tidak boleh bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional. *Kedua*, tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional. *Ketiga*, tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional diterapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan.

Meskipun Negara mempunyai hak mutlak untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang, namun menurut Pasal 5 Deklarasi Universal HAM (1948) ditentukan bahwa setiap orang berhak atas kewarganegaraan dan tidak seorangpun dapat dengan sewenang-wenang dicabut kewarganegaraannya atau tidak dapat diingkari hak untuk mengganti kewarganegaraannya.²⁵ Dari dua konstruksi hukum internasional tersebut, menurut Hestu Handoyo²⁶ jika diterapkan akan menimbulkan perbenturan hak.

Di satu sisi Negara mempunyai kewenangan mutlak untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang tetapi di sisi lain setiap orang juga berhak atas suatu status kewarganegaraan. Dengan adanya perbenturan hak dan kewenangan itu, maka menurut teori hukum umum akan menimbulkan kewajiban diantara keduanya. Kewajiban yang dimaksud tidak lain adalah bahwa Negara dituntut atau wajib memberikan pengakuan dan perlindungan bagi setiap orang yang berkeinginan atau sudah menjadi warganegara. Sementara itu, bagi setiap orang dituntut dan wajib untuk mengambil ketegasan mengenai status kewarganegaraan melalui melalui tata cara yang telah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁵Peter Baehr, dkk, 1997, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 839.

²⁶R.G. Kartasapoetra, *op.cit.*, hlm. 240.

Menurut Sri Redjeki Hartono²⁷ pada saat ini setiap manusia adalah subyek hokum yang bebas dan merdeka melakukan aktivitas, sehingga berada pada posisi yang sama dan tanpa diskriminasi dalam melakukan aktivitas. Yang berbeda adalah hak dan kewajiban secara proporsional. Jadi, dalam ketiga fase itulah HAM dapat diimplementasikan. Singkatnya, setiap fase perjalanan kehidupan manusia selalu membutuhkan aplikasi perlindungan HAM secara proporsional.

Jika dikaitkan dengan status kewarganegaraan, maka pada setiap fase kehidupan manusia sebagaimana diuraikan di muka sudah harus mendapatkan kepastian hokum. Artinya, status kewarganegaraan sudah dibutuhkan pada setiap tahapan fase kehidupan tersebut. Dengan adanya kepastian hokum akan status kewarganegaraan seseorang, maka akan dapat ditentukan juga hak-hak dan kewajiban yang diperoleh sehubungan dengan status tersebut. Begitu pentingnya hak-hak warganegara ini, sehingga sering dianggap sebagai hak yang utama disbanding hak politik dan hak social. Menurut Suparman Marzuki²⁸, hal ini dikarenakan apabila hak warga Negara ini benar-benar dimiliki oleh warganegara, barulah hak politik dan hak social dapat mempunyai arti.

Dalam ranah teori konstitusi, jaminan akan perlindungan hak-hak kewarganegaraan itu dicantumkan di dalam konstitusi. Pada kajian hokum tata Negara, norma yang terkandung di dalam UUD merupakan sumber hokum (*rechtsgulle*) bagi aturan yang ada di bawahnya. Konstruksi ini mempunyai makna bahwa norma-norma yang adalam UUD harus mengalir dalam

²⁷*Ibid.*, hlm. 160-161.

²⁸Suparman Marzuki, "Perlindungan Hak-Hak Warganegara dalam Hukum", dalam Sobirin Malian dan Suparman Marzuki (Eds.), 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 39.

perundang-undangan di bawahnya, apakah berupa norma original atau norma jabaran yang lebih konkrit. Norma tersebut dapat mengalir begitu saja dalam perundang-undangan yang lebih rendah atau perundangan yang lebih rendah dapat memberikan norma tafsiran dari norma yang lebih tinggi tersebut. Dengan mengutip pendapat Rudolf Stammeler, Firdaus²⁹ menyebut norma HAM yang terdalem konstitusi merupakan “bintang pemandu” (*Leitstern*) bagi pembuatan undang-undang di bawahnya agar selaras dengan nilai-nilai HAM.

B. Peristilahan yang Penting

Dalam rubrik ini akan dibicarakan peristilahan penting yang memuat konsepsi dasar hal-hal yang berhubungan dengan kewarganegaraan. Istilah warganegara merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda *staatsburger*. Dalam pengertian yang sama, terjemahan istilah dalam bahasa Inggris adalah *citizen*, sedangkan terjemahan dalam bahasa Prancis adalah *citoyen*. Dalam bahasa Indonesia juga dikenal istilah *kaulanegara* yang berasal dari *kaula* dalam bahasa Jawa.³⁰

Pada perbincangan sehari-hari, resmi maupun tidak resmi, pengertian kewarganegaraan atau warganegara atau rakyat sering disamakan dengan penduduk. Padahal secara yuridis tidaklah demikian. Menurut R. G. Kartasapoetra³¹, yang dimaksud dengan rakyat suatu Negara haruslah mempunyai ketegasan bahwa mereka itu benar-benar tunduk pada UUD Negara yang berlaku,

²⁹Firdaus, “Implikasi Pengaturan HAM dalam UUD terhadap Ius Constituendum”, dalam Muladi, *op.cit.*, hlm. 12.

³⁰M. Indradi Kusuma, dkk, 2000, *Diskriminasi Wargaegara dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Komnas HAM, hlm. 3.

³¹*Op.cit.*, hlm. 212.

mengakui kekuasaan Negara tersebut, dan mengakui Negara tadi sebagai wilayah tanah airnya yang hanya satu-satunya. Dalam hal ini, Usep Ranuwidjaja³² memandang rakyat sebagai masyarakat kaula Negara yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai obyek pengaturan dan penataam oleh Negara dan mempunyai ikatan kesetiakwananan serta kesadaran sebagai kesatuan dalam hubungan keorganisasian Negara. Dapatlah dikatakan bahwa rakyat dilawankan dengan penguasa.

Dalam percakapan sehari-hari dikenal juga istilah bangsa yang menunjuk kepada pengertian jenis, misalnya jenis bangsa Indonesia, bangsa Jepang, bangsa Cina, dan sebagainya. Usep Ranuwidjaja³³ bangsa merupakan rakyat yang berkemauan untuk mempunyai Negara atau untuk bernegara.

Sementara itu, penduduk adalah semua orang yang ada atau bertempat tinggal dalam wilayah Negara dengan ketegasan telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditetapkan oleh peraturan Negara, sehingga mereka dapat melakukan kegiatan-kegiatan kehidupan yang sewajarnya di wilayah Negara yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan pandangan Harsono³⁴ yang menegaskan bahwa penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal secara sah dalam suatu Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan kependudukan sah dari Negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, bukanlah disebut penduduk jika mereka berada di wilayah suatu Negara hanya untuk sementara waktu.

³²Usep Ranuwidjaja, 1960, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 178.

³³*Ibid.*

³⁴Harsono, 1992, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 1.

Dari batasan pengertian itu, rakyat mengandung pengertian atau sering disamakan dengan warganegara. Sementara penduduk mempunyai makna yang lebih luas, yaitu meliputi warganegara atau rakyat maupun bukan warganegara. Yang terpenting di sini adalah menyangkut domisilinya. Oleh sebab itu, menurut R.G. Kartasapoetra³⁵ pemahaman penduduk bias dibagi menjadi 2 (dua), yaitu: *pertama*, Penduduk warganegara, yaitu mereka yang memiliki hubungan yang tidak terputus dengan tanah airnya, dengan UUD Negara, dan mengakui kekuasaan Negara, walaupun yang bersangkutan berada di luar negeri, selama tidak memutuskan hubungan atau rikat ketentuan hukum internasional; dan *Kedua*, Penduduk bukan warganegara (orang asing), yaitu mereka yang hanya mempunyai hubungan hukum dengan Negara selama yang bersangkutan bertempat tinggal di dalam wilayah suatu negara.

Menurut pendapat Harsono³⁶ status sebagai warganegara maupun sebagai penduduk mempunyai konsekuensi hukum, yaitu menyangkut hak-hak dan kewajibannya. Tentu saja konsekuensi hukum dari status sebagai warganegara lebih luas daripada konsekuensi hukum dari status sebagai penduduk. Selanjutnya, pembagian penduduk menjadi warganegara dan orang asing sangat penting karena ada beberapa hak dan kewajiban yang hanya dapat dimiliki oleh warganegara Indonesia, sedangkan hak dan kewajiban penduduk yang bukan warganegara dalam beberapa hal terbatas. Dalam hal ini hendak diberikan catatan bahwa yang dimaksud dengan orang asing di sini erat kaitannya dengan bidang keimigrasian yaitu orang yang bukan warganegara dari suatu Negara dan berada di Negara tersebut. Kedudukan orang asing di suatu Negara dibedakan dengan warganegara dari Negara tersebut.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Op.cit.*

Di dalam perbincangan sehari-hari kualifikasi orang asing menurut aspek kewarganegaraan atau kebangsaan dibedakan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:³⁷ *pertama*, Orang asing yang mempunyai kewarganegaraan dari suatu Negara tertentu dan diakui oleh negaranya sebagai warganegara yang kini sedang berada di Negara lain. *Kedua*, Orang asing yang mempunyai kewarganegaraan lain yang sedang berada di Negara asalnya. Kemungkinan terjadi bahwa yang bersangkutan semula adalah warganegara dari Negara asalnya, kemudian ia mendapatkan kewarganegaraan dari suatu Negara lain dan kini sedang berkunjung ke Negara asalnya, maka secara hukum yang bersangkutan diberlakukan sebagai orang asing, meskipun ia dating ke Negara asalnya. *Ketiga*, Orang asing yang tidak mempunyai kewarganegaraan dari suatu Negara tertentu atau Negara asalnya tidak mengakui sebagai warganegara. Orang yang demikian disebut sebagai orang asing tanpa kewarganegaraan (*stateless*).

Menurut Moh. Arif³⁸ tinjauan tentang orang asing dapat juga dilihat dari 2 aspek yang lain, yaitu aspek keberadaannya di suatu Negara dan aspek keabsahan keberadaannya. Ditinjau dari aspek keberadaannya di suatu Negara, orang asing yang berada di Negara tersebut terdiri dari: *pertama*, Orang asing penduduk, yaitu orang asing yang tinggal menetap di suatu Negara lain dengan hak-hak tertentu. *Kedua*, Orang asing bukan penduduk, yaitu orang asing yang berada di suatu Negara untuk waktu terbatas, seperti untuk berwisata, kunjungan usaha, social budaya, dan lain-lain yang keberadaannya bersifat sementara.

³⁷Moh. Arif, 1997, *Keimigrasian di Indonesia Suatu Pengantar*, Jakarta: Pusdiklat Kepegawaian Departemen Kehakiman, hlm. 35-36.

³⁸*Ibid.*, hlm. 36-37.

Kemudian, ditinjau dari aspek keabsahan keberadaannya, orang asing dibedakan menjadi: *pertama*, Orang asing legal, yaitu orang asing yang keberadaannya dilindungi oleh dokumen atau izin keberadaannya (izin keimigrasian) yang sah dan masih berlaku. *Kedua*, Orang asing illegal, yaitu orang asing yang keberadaannya tidak dilindungi oleh dokumen atau izin keberadaan (izin keimigrasian) yang sah dan masih berlaku. Orang asing illegal ini meliputi 3 (tiga) kelompok, yaitu: (i) orang asing yang mempunyai izin kemingrasian yang sah tetapi masa berlakunya sudah habis (*over stay* atau *illegal stay*); (ii) orang asing yang masuk ke suatu Negara secara tidak sah, yaitu tidak melalui pemeriksaan pejabat keimigrasian di tempat pemeriksaan imigrasi atau melalui pemeriksaan imigrasi dengan menggunakan dokumen atau surat perjalanan dan/atau visa palsu atau dipalsukan. Orang yang demikian disebut orang asing yang masuknya gelap (*illegal entry*), meskipun kemudian mendapatkan ijin keimigrasian yang sah dengan memberikan keterangan palsu; dan (iii) Orang asing yang baik masuk maupun keberadaannya secara tidak sah (*illegal entry and illegal stay*).

Timbul pertanyaan, mengapa ada orang asing dalam suatu Negara? Menurut Moh. Arif³⁹ yang mendorong keberadaan orang asing di suatu Negara ialah disebabkan oleh (i) melarikan diri dari Negara asal karena alasan politik; (ii) mencari suaka di Negara lain; (iii) mencari kehidupan yang lebih baik dari kehidupan di negaranya sendiri sebagai pengungsi; (iv) mengunjungi keluarga atau kenalannya; (v) menjalankan usaha di luar negaranya; (vi) berwisata; (vii) melaksanakan tugas Negara atau perusahaan; dan (viii) melakukan tugas-tugas yang tidak jelas dan terselubung.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 37.

Menurut pendapat Harsono⁴⁰ pada umumnya peraturan perundang-undangan kewarganegaraan hanya mengatur tentang: (i) Siapa yang termasuk warganegara; (ii) Siapa yang termasuk orang asing; (iii) Cara-cara memperoleh kewarganegaraan; (iv) Cara-cara kehilangan kewarganegaraan; dan (v) Cara-cara memperoleh kewarganegaraan kembali.

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan kewarganegaraan tidak mengatur mengenai konsekuensi hukum dari status sebagai warganegara. Konsekuensi hukum tersebut diatur di luar peraturan perundang-undangan kewarganegaraan dan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.

Menurut Harsono⁴¹ penentuan tentang siapa warganegara dan siapa bukan warganegara serta siapa penduduk dan siapa bukan penduduk kadang-kadang diatur dalam sebuah undang-undang dan kadang-kadang tidak diatur dalam satu undang-undang. Misalnya *Wet op het Nederlandsrchapen het Rijksingezetenschap* 12 Desember 1892 dan UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia, kedua-duanya mengatur baik mengenai kewarganegaraan maupun kependudukan sah. Sementara *Wey on Het Nederlandsonderdaanschap van niet Nederlanders* 10 Februari 1910 dan UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, kedua-duanya hanya mengatur tentang kewarganegaraan saja. Dewasa ini telah diundangkan juga UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang juga hanya mengatur tentang kewarganegaraan saja.

⁴⁰*Op.cit.*, hlm. 2.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 3.

C. Cara Menentukan Status Kewarganegaraan

Dalam Pasal 1 Konvensi Den Haag (1930), diakui kebebasan Negara untuk membentuk berbagai ketentuan mengenai kewarganegaraannya. Hal inilah yang menyebabkan dalam penentuan status kewarganegaraan seseorang dikenal adanya 2 (dua) asas, yaitu, *pertama*, Asas *ius sanguinis*, yaitu penentuan status kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan atau *law of the blood*. *Kedua*, Asas *ius soli*, yaitu penentuan status kewarganegaraan berdasarkan tempat di mana seseorang itu dilahirkan atau *law of the soil*.

Menurut asas *ius sanguinis* seseorang adalah warganegara jika dilahirkan dari orang tua warganegara. Asas ini merupakan asas yang dapat memudahkan bagi adanya solidaritas. Namun demikian, seperti dikatakan oleh Harsono⁴², tidak semua Negara menggunakan asas ini. Hal ini disebabkan meskipun suatu Negara mengatur kewarganegaraan berdasarkan keturunan namun ikatan antara Negara dengan warganegaranya dapat menjadi tidak erat bila warganegara tersebut tinggal lama di Negara lain. Sebaliknya, tinggal bersama di suatu Negara mengeratkan hubungan yang penuh rasa solidaritas diantara orang-orang yang tinggal bersama di Negara tersebut.

Asas *ius sanguinis* dengan demikian mendasarkan diri pada factor pertalian seseorang dengan status orang tua yang berhubungan darah dengannya. Apabila orang tua berkewarganegaraan suatu Negara, maka otomatis kewarganegaraan anak-anaknya dianggap sama dengan kewarganegaraan orang tuanya itu. Menurut Jimly Asshiddiqie⁴³ dalam dinamika pergaulan antarbangsa

⁴²*Op.cit.*, hlm. 3.

⁴³*Op.cit.*, hlm. 230.

yang makin terbuka dewasa ini, kita tidak dapat lagi membatasi pergaulan antarpenduduk yang berbeda status kewarganegaraannya. Sering terjadi perkawinan campuran yang melibatkan status kewarganegaraan yang berbeda-beda antara pasangan suami dan isteri. Terlepas dari perbedaan system kewarganegaraan yang dianut oleh masing-masing Negara asal pasangan suami isteri itu, hubungan hokum antara suami-isteri yang melangsungkan perkawinan campuran seperti itu selalu menimbulkan persoalan berkenaan dengan status kewarganegaraan dari putera puteri mereka.

Asas *ius soli* menyebabkan seseorang yang dilahirkan dalam wilayah hokum suatu Negara, secara hokum dianggap memiliki status kewarganegaraan dari Negara tempat kelahirannya. Negara Amerika Serikat dan kebanyakan Negara di Eropa termasuk menganut prinsip kewarganegaraan berdasarkan kelahiran ini, sehingga siapa saja yang dilahirkan di Negara-negara tersebut secara otomatis diakui sebagai warganegara. Oleh karena itu, sering terjadi warganegara Indonesia yang sedang bermukim di Negara-negara di luar negeri, misalnya karena sedang studi lanjut dan sebagainya, melahirkan anak, maka status anaknya diaui oleh Pemerintah Amerika Serikat sebagai warganegara Amerika Serikat. Padahal kedua orang tuanya berkewarganegaraan Indonesia.

Menurut Harsono⁴⁴, asas *ius soli* terutama digunakan oleh Negara-negara muda usianya yang masih membutuhkan rakyat yang berasal dari pendatang. Di samping itu, asas *ius soli* cenderung digunakan oleh Negara immigrasi di mana banyak orang asing pindah ke Negara itu. Dengan digunakannya asas ini, maka keturunan orang asing yang lahir di Negara tersebut menjadi warganegara, sehingga dapat dicegah membengkaknya jumlah orang

⁴⁴*Op.cit.*, hlm. 3.

asing. Banyaknya orang asing di suatu Negara dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan. Jika ada masalah yang menyangkut orang asing tersebut, kedutaan dari Negara yang bersangkutan yang berada di Negara itu. Sebaliknya, Negara yang merupakan Negara emigrasi, di mana banyak warganegaraanya pindah ke Negara lain, mempunyai kecenderungan untuk menggunakan asas *ius sanguinus* dalam penentuan kewarganegaraannya. Hal tersebut untuk melestarikan hubungan antara Negara leluhur dengan warganegaraanya yang pindah ke Negara lain beserta keturunannya.

Dalam zaman keterbukaan seperti sekarang ini, kita menyaksikan banyak sekali penduduk suatu Negara yang bepergian ke luar negeri baik karena direncanakan dengan sengaja ataupun tidak, dapat saja melahikan anak di rumah sakit di luar negeri yang dapat lebih menjamin kesehatan dalam proses persalinan. Dalam hal Negara tempat asal seseorang dengan Negara tempat ia melahirkan atau dilahirka menganut asas kewarganegaraan yang sama tentu hal itu tidak akan menjadi persoalan. Akan tetapi jika kedua Negara yang bersangkutan memiliki system yang berbeda, maka dapat terjadi keadaan yang menyebabkan seseorang menyandang status dwikewarganegaraan (*bipatride, double citizenship*) atau sebaliknya malah menjadi tidak berkewarganegaraan sama sekali (*apatride, stateless*).

Kedua kondisi di atas, terjadi antara lain karena hingga belum berhasil dunia internasional mengadakan persetujuan internasional untuk menyamakan peraturan perundang-undangan nasional mengenai kewarganegaraan. Ketidakberhasilan usaha tersebut, menurut Harsono⁴⁵, dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan yang

⁴⁵*Op.cit.*, hlm. 4.

disebabkan oleh adanya orang-orang yang tanpa kewarganegaraan dan orang yang rangkap dua atau lebih kewarganegaraannya.

Baik *apatride*, *bipatride*, maupun *tripatride*, semuanya dipandang sebagai hal yang buruk oleh dunia internasional. Dapatlah dibayangkan betapa pedihnya orang-orang yang *apatride*. Di mana-mana tidak ada Negara yang mau melindunginya kalau terjadi hal-hal yang tidak diinginkan oleh mereka. Di sisi lain, kesulitan-kesulitan dapat timbul terhadap orang-orang yang *bipatride* yaitu jika antara Negara-negara di mana mereka menjadi warganegara sedang bermusuhan. Oleh karena itu kondisi buruk itu harus dihindari

Di dalam praktik dikenal adanya 3 (tiga) cara untuk mengatasi persoalan tersebut yaitu:

1. Penggunaan asas kombinasi dalam system hokum nasional;
2. Perjanjian bilateral; dan
3. Perjanjian internasional kewarganegaraan.

Pada cara yang pertama, di dalam system hokum nasional digunakan asas kombinasi. Asas ini digunakan dengan mengutamakan salah satu asas dengan tidak mengabaikan asas yang lain, yaitu mengutamakan asas *ius sanguinis* dengan tidak mengabaikan asas *ius soli*, atau sebaliknya mengutamakan asas *ius soli* dengan tidak mengabaikan asas *ius sanguinis*. Di samping itu juga sering digunakan asas kewarganegaraan secara khusus, yaitu *pertama*, Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang. *Kedua*, Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan hokum yang bersangkutan.

Dalam hal lain dilaksanakan cara yang kedua yaitu melalui perjanjian bilateral. Sebagai contoh perjanjian bilateral mengenai kewarganegaraan yang pernah dilaksanakan di Indonesia:

1. Persetujuan Perihal Pembagian Warganegara antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda pada 27 Desember 1949; serta
2. Perjanjian Dwi Kewarganegaraan antara Republik Indonesia dengan Republik Rakyat Cina yang untuk Indonesia dituangkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1985.

Selanjutnya cara yang ketiga adalah dengan perjanjian internasional mengenai kewarganegaraan. Pada tahun 1930 diadakan perjanjian internasional di Den Haag mengenai kodifikasi hukum internasional di bidang kewarganegaraan. Dalam perjanjian itu antara lain ditentukan bahwa seseorang yang mempunyai lebih dari satu kewarganegaraan dapat dipandang sebagai warganegara dari masing-masing Negara yang bersangkutan. Selain itu ditentukan bahwa perlindungan diplomatic atas seseorang yang *bipatriide* tidak dapat dilakukan oleh Negara pertama terhadap Negara lain di mana dia juga memiliki kewarganegaraan. Juga ditentukan bahwa dalam Negara ketiga seseorang yang *bipatriide* akan diperlakukan seolah-olah mempunyai satu kewarganegaraan saja.

Ditambahkan oleh Jimly Asshiddiqie⁴⁶, dalam proses perjanjian antarnegara perlu diharmonisasikan adanya prinsip-prinsip yang secara diametral bertentangan yaitu prinsip *ius solid an* prinsip *ius sanguinis* sebagaimana diuraikan di atas. Kita memang tidak dapat memaksakan pemberlakuan satu prinsip

⁴⁶*Op.cit.*, hlm. 233-234.

kepada suatu Negara yang menganut prinsip yang berbeda. Akan tetapi terdapat kecenderungan internasional untuk mengatur agar terjadi harmonisasi dalam pengaturan perbedaan itu, sehingga di satu pihak dapat dihindari terjadinya dwi kewarganegaraan tetapi di pihak lain tidak akan ada orang yang berstatus *stateless* tanpa kehendak sadarnya sendiri. Karena itu sebagai jalan tengah terhadap kemungkinan perbedaan tersebut banyak Negara yang berusaha menerapkan sistem campuran dengan tetap berpatokan utama pada prinsip dasar yang dianut dalam sistem hukum masing-masing.

BAB III

PERKEMBANGAN PENGATURAN KEWARGANEGARAAN

A. Menurut Undang Undang No. 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Pendudukan Indonesia

Pada waktu Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, Negara Republik Indonesia belum Mempunyai Undang-undang dasar (UUD1945) sehari kemudian tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan UUD1945, mengenai kewarganegaraan UUD1945 menyebutkan antara lain:

1. Pasal 26 Ayat (1) menentukan bahwa “*Yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia.*”
2. Pasal 26 Ayat (2) menentukan bahwa, “*syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang*”.

Secara otentik, penjelasan UUD 1945 mengenai ketentuan di atas menerangkan sebagai berikut: “*Orang-orang bangsa lain, misalnya orang peranakan Belanda, Peranakan Tionghoa, dan*

peranakan Arab yang bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai Tanah Airnya, dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia dapat menjadi warga negara.”

Sebagai pelaksanaan pasal 26 UUD 1945, tanggal 10 April 1946, diundangkan UU No.3 Tahun 1946. Adapun yang dimaksud dengan warga negara Indonesia menurut Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1946 adalah:

- a. Orang-orang asli dalam wilayah daerah di Indonesia;
- b. Orang yang tidak masuk dalam golongan tersebut diatas akan tetapi turunan dari seseorang dari golongan itu dan lahir bertempat kedudukan dan kediaman dalam daerah negara Indonesia, dan orang itu bukan turunan seorang dari golongan termaksud yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di selama sedikitnya 5 tahun berturut turut yang paling akhir didalam daerah negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau telah kawin;
- c. Orang yang mendapatkan kewarganegaraan Indonesia dengan cara Naturalisasi;
- d. Anak yang sah, disahkan atau diakui dengan cara yang sah oleh bapaknya, yang pada lahirnya bapaknya mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- e. Anak yang lahir dalam waku 300 hari setelah bapaknya yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia, meninggal dunia;
- f. Anak yang hanya oleh ibunya diakui dengan cara yang sah yang pada waktu lahirnya mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- g. Anak yang diangkat dengan cara yang sah oleh seorang warga negara Indonesia;

- h. Anak yang lahir di dalam daerah negara Indonesia yang oleh bapaknya ataupun ibunya tidak diakui dengan cara yang sah;
- i. Anak yang lahir didalam daerah negara Indonesia, yang tidak diketahui siapa orang tuanya atau kewarganegaraan kedua orang tuanya; dan
- j. Badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum yang berlaku dalam negara Indonesia dan bertempat kedudukan didalam daerah negara Indonesia.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dianut dalam undang-undang tersebut adalah *asas Ius soli*. UU No. 3 Tahun 1946 beberapa kali mengalami perubahan tanggal 27 Februari 1947 pemerintah Indonesia dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) mengeluarkan Undang-Undang No.6 Tahun 1947 tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1946 tentang warga negara dan pendudukan Indonesia. Maka dari itu perihal tentang kewarganegaraan Indonesia pada awal kemerdekaan diatur di dalam UU No. 3 Tahun 1946 jo. UU No.6 Tahun 1947 jo. UU No. 8 Tahun 1947.

Cara memperoleh kewarganegaraan dengan jalan pewarganegaraan diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946, bahwa kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi diperoleh dengan berlakunya undang-undang yang memberikan naturalisasi. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tidak menggunakan stelsel aktif, melainkan stelsel pasif. Seperti diketahui dalam melaksanakan hak untuk mendapatkan kewarganegaraan, dapat digunakan 2 (dua) aturan atau stelsel yaitu *pertama*, Stelsel pasif ketika seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan otomatis atau tidak melakukan perbuatan hukum apapun. *Kedua*, Stelsel aktif ketika seseorang dapat

memperoleh kewarganegaraan dengan mengajukan permintaan untuk mendapatkannya atau melakukan perbuatan hukum tertentu.

Selanjutnya orang-orang bangsa lain yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan jalan stelsel pasif ialah orang yang bukan keturunan seseorang dari golongan orang yang asli dalam daerah negara Republik Indonesia, asalkan mereka mengakui bahwa Indonesia sebagai tanah airnya, sikap setia kepada negara Indonesia.

Sedangkan yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi ialah orang yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman secara terus menerus di Indonesia paling akhir 5 (lima) tahun, yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun, atau telah kawin, maka mereka dapat dianggap sebagai Warga Negara Indonesia berdasarkan Pasal 1 huruf (b) kalimat bagian kedua Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946. Orang-orang ini yang terkenal dengan orang Belanda totok, orang-orang Tionghoa totok, dan sebagainya, serta orang-orang turunan campuran antar orang-orang yang bukan bangsa Indonesia asli yang tidak berasal dari satu bangsa.

Sebaliknya juga orang-orang bangsa lain yang disahkan sebagai Warga Negara Indonesia antara lain orang yang tidak masuk dalam golongan yang asli dalam daerah negara Indonesia, akan tetapi keturunan dari seseorang dengan golongan itu, yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di dalam daerah negara Republik Indonesia, orang-orang tersebut yang terkenal dengan sebutan peranakan. Orang-orang ini jika memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tanpa melakukan tindakan apapun, tanpa mengajukan permohonan kepada Pemerintah untuk menjadi Warga Negara

Indonesia, otomatis menjadi Warga Negara Indonesia (stelsel pasif). Mereka tidak memerlukan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI). Namun apabila ada orang yang meragukan status mereka, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1947 Tentang Warga Negara, menentukan bahwa mereka dapat memohon kepada Pengadilan Negeri setempat supaya dinyatakan apakah ia seorang Warga Negara Indonesia atau bukan.

Memperhatikan ketentuan pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tersebut menentukan bahwa yang dipakai asas *ius soli* dan orang-orang yang memperoleh kewarganegaraan dengan stelsel pasif tersebut diberi hak untuk menyatakan menolak kewarganegaraan Indonesia (hak repudiasi). Penolakan harus disampaikan secara tertulis kepada Menteri Kehakiman dalam waktu 1 (satu) tahun setelah dalam pasal tersebut berlaku sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946.

Disamping itu ada pula cara memperoleh kewarganegaraan secara aktif yaitu bahwa dalam tenggang waktu tertentu seseorang harus menyatakan memilih warga negara atau tidak. Hak untuk memilih disebut hak opsi.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 mengatur perpanjangan waktu penggunaan hak repudiasi sampai tanggal 10 April 1948 dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1948 yang memperpanjang lagi sampai tanggal 17 Agustus 1948. Atas dasar ketentuan undang-undang tersebut maka sejak 17 Agustus 1948 secara jelas diketahui bahwa penduduk Indonesia terdiri atas Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing. Sejak itu pula setiap orang asing yang ingin menjadi Warga Negara Indonesia harus melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi) berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946.

Dengan demikian dapat diketahui Warga Negara Indonesia asli adalah mereka yang memperoleh status itu dari tanggal 17 Agustus 1945 sampai tanggal 17 Agustus 1948 dan beserta keturunannya.

Sementara Warga Negara Indonesia keturunan asing adalah mereka yang memperoleh status tersebut melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi) mulai tanggal 17 Agustus 1948.

B. Menurut Persetujuan Konferensi Meja Bundar 1949

Dalam permasalahan orang-orang Belanda dan Eropa di Indonesia, negara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda (*Koninkrijk der Nederlanden*) melangsungkan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dalam Persetujuan ini terdapat perihal pembagian Warga Negara, dari hasil KMB tanggal 27 Desember 1949 antara Belanda dengan Negara Indonesia Serikat artinya kedua negara harus menentukan siapa saja yang menjadi warga negara masing-masing, setelah Republik Indonesia Serikat berdaulat penuh, lepas dari penjajahan Kerajaan Belanda. Maka ditentukanlah hak opsi dan hak repudiasi dalam piagam persetujuan pembagian warga negara konferensi tersebut.

Hak opsi dalam kewarganegaraan adalah hak seseorang untuk memilih atau menerima tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu. Sebaliknya, hak repudiasi adalah hak seseorang menolak tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu.⁴⁷ Piagam Persetujuan Pembagian Warga Negara (PPPWN) tersebut di atas pada prinsipnya mengatur sebagai berikut:

1. Orang-orang Belanda dewasa tetap memegang kebangsaan Belanda. Namun jika mereka dilahirkan di Indonesia atau

⁴⁷Koerniamanto Soetaprawiro, *op.cit.*, hlm. 4.

bertempat tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya enam bulan, dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan memilih kebangsaan Indonesia;

2. Kawula negara Belanda bukan orang Belanda dewasa, yang menjelang waktu penyerahan kedaulatan termasuk golongan penduduk orang-orang asli Indonesia, memperoleh kebangsaan Indonesia. Namun jika mereka lahir di luar Indonesia dan bertempat tinggal di Negeri Belanda atau luar wilayah peserta Uni Indonesia Belanda, dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan bahwa mereka memilih kebangsaan Belanda;
3. Kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang bertempat tinggal di Suriname atau antillen Belanda diperlakukan 2 ketentuan sebagai berikut. *Pertama*, Jika mereka lahir di luar wilayah kerajaan Belanda, mereka memperoleh kebangsaan Indonesia. Namun dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan bahwa mereka memilih kebangsaan Belanda. *Kedua*, Jika mereka lahir di luar wilayah kerajaan Belanda, mereka tetap memegang kebangsaan Belanda. Namun dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan, mereka berhak memilih kebangsaan Indonesia.
4. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang telah dewasa menjelang waktu penyerahan kedaulatan dan yang lahir di Indonesia atau bertempat tinggal di Republik Indonesia Serikat mendapat kebangsaan Indonesia tetapi berhak menolaknya dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan;

5. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang telah dewasa menjelang waktu kedaulatan yang lahir tidak di Indonesia yang bertempat tinggal di kerajaan Belanda tetap berkebangsaan Belanda, tetapi dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menolak kebangsaan Belanda dan memilih kebangsaan Indonesia;
6. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda dari luar negeri yang telah dewasa menjelang waktu penyerahan kedaulatan yang bertempat tinggal di wilayah peserta Uni Indonesia-Belanda dan yang lahir di negeri Belanda. Tetapi jika orang tua mereka kawula negara Belanda karena lahir di Indonesia, dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak memilih kebangsaan Indonesia dengan menolak kebangsaan Belanda itu. Jangka waktu kesempatan untuk menggunakan hak opsi ataupun hak repudiasi itu dengan demikian adalah sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 27 Desember 1951.

Diantara kesepakatan Konferensi Meja Bundar adalah pengakuan kedaulatan Republik Indonesia oleh Kerajaan Belanda dalam bentuk negara federal. Kemudian, konstitusi yang disahkan adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat mengenai kewarganegaraan, ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) yang menegaskan bahwa dikehendaki adanya undang-undang federal mengenai kewarganegaraan. Pada masa Republik Indonesia Serikat undang-undang federal tersebut tidak pernah terwujud. Untuk mengatasi kevakuman hukum pada masa itu di bidang kewarganegaraan

digunakan Pasal 194 KRIS 1949 yang menentukan bahwa sambil menunggu pengaturan kewarganegaraan dengan undang-undang yang tersebut dalam Pasal 5 ayat (1) KRIS 1949, maka yang sudah menjadi warga negara Republik Indonesia Serikat ialah mereka yang mempunyai kewarganegaraan itu menurut Persetujuan Pembagian Warga Negara antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda mempunyai kewarganegaraan atau memperoleh kewarganegaraan atau menjadi warga negara Republik Indonesia Serikat.

C. Menurut Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan

Pada masa opsi berakhir tanggal 27 Desember 1951 dengan hasil mengecewakan pihak Indonesia mengingat sekitar 40% orang China Indonesia secara formal menolak kewarganegaraan Indonesia. kemudian munculah kekecewaan dari berbagai pihak di Indonesia atas PPPWN itu 34. Sebagai akibat memuncaknya ketidakpuasan terhadap PPPWN, disusunlah Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang kewarganegaraan Indonesia. RUU tersebut selesai pada bulan Februari 1954. Namun sebelum disahkan dan diberlakukan, Indonesia terlebih dahulu harus melakukan pembicaraan terlebih dahulu dengan pihak RRC. Pokok dari permasalahan itu adalah perlunya diselesaikan banyaknya orang China yang diklaim sebagai warga negaranya baik oleh Indonesia maupun oleh RRC akibat dari opsi 1949-1951.

Usul pembicaraan Indonesia-RRC ini disambut secara positif oleh pemerintah RRC, dalam rangka politik luar negeri RRC yang baru dikenal dengan *Peaceful Coexistence* maka dari itu dilakukanlah suatu persetujuan antara menteri luar negeri

Indonesia Sunario dan menteri luar negeri RRC Chou En-Lai. Pada tanggal 22 April 1955 yang dikenal dengan perjanjian Dwi Kewarganegaraan China di Indonesia. Perjanjian ini lantas diratifikasi melalui UU No. 2 Tahun 1958.

Selanjutnya, sebuah aturan mengenai kewarganegaraan berhasil disahkan pada tahun yang sama, yang dikenal sebagai Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 menentukan bahwa warga negara Republik Indonesia adalah orang-orang yang berdasarkan perundang-undangan dan/atau perjanjian-perjanjian dan/atau peraturan-peraturan yang berlaku sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 sudah menjadi warga negara Republik Indonesia. Dengan demikian, yang tetap diakui kewarganegaraan Indonesianya berdasarkan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 ini adalah mereka yang memperoleh status tersebut terutama berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 dan Persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 menyebutkan 7 (tujuh) cara untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

1. Karena kelahiran;
2. Karena pengangkatan;
3. Karena dikabulkannya permohonan;
4. Karena pewarganegaraan;
5. Karena perkawinan;
6. Karena turut ayah dan/atau ibu; dan
7. Karena pernyataan.

Pada pokoknya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 mengatur cara memperoleh kewarganegaraan, cara kehilangan kewarganegaraan dan cara memperoleh kembali kewarganegaraan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 Tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1976 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 dan pemberlakuannya bersifat khusus yaitu berlaku hanya 1 (satu) tahun yaitu diberlakukan kepada orang asal Indonesia yang pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 ini bertempat tinggal di negeri Belanda, Suriname, dan Antillen Belanda yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia semata-mata karena timbulnya sengketa Irian Barat.

Pasal IV Peraturan Penutup Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 menentukan bahwa barangsiapa perlu membuktikan bahwa ia warga negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai surat bukti yang menunjukkan bahwa ia mempunyai atau memperoleh atau turut mempunyai atau turut memperoleh kewarganegaraan itu, dapat minta kepada Pengadilan Negeri dari tempat tinggalnya untuk menetapkan apakah ia warga negara Republik Indonesia atau tidak menurut acara perdata biasa. Ketentuan ini tidak mengurangi ketentuan khusus dalam atau berdasarkan undang-undang.

Selanjutnya, Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1980 mengatur bahwa demi kepastian hukum bagi warga negara keturunan asing yang belum mempunyai bukti kewarganegaraan Republik Indonesia, perlu diberikan suatu Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI). Instruksi Presiden

tersebut ditujukan kepada Menteri Kehakiman, Menteri Dalam Negeri dan PANGKOPKAMTIP. Intruksi Presiden ini berlaku mulai tanggal ditetapkan, yaitu tanggal 31 Januari 1980. Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri bertugas melaksanakan pemberian Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI), sedang PANGKOPKAMTIP membantu kelancaran dan pengamanan pelaksanaan instruksi tersebut. Dalam hal ini SBKRI dapat diberikan kepada orang-orang turunan asing yang sudah menjadi warga negara Republik Indonesia dan telah dewasa, tetapi saat ini tidak memiliki bukti kewarganegaraan.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 memberikan kesempatan kepada orang asing untuk memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia dengan jalan pewarganegaraan. Dengan keluarnya peraturan pelaksanaannya, yaitu peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1958 dilaksanakan penyelesaian permohonan pewarganegaraan. Namun sampai tahun 1980 penyelesaian permohonan pewarganegaraan itu tidak berjalan lancar, meskipun sudah dikeluarkan peraturan pelaksanaannya lebih lanjut dengan Keputusan Menteri, Instruksi Menteri dan sebagainya. Untuk mengatasi kemacetan-kemacetan dalam proses pewarganegaraan ini kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1980.

Pada masa ini, format dan struktur politik hukum kewarganegaraan justru telah memberi peluang terhadap bermunculannya praktek diskriminasi etnik terhadap Warga Tionghoa Indonesia dengan mewajibkan memiliki SBKRI sebagai salah satu syarat yang selalu diminta oleh instansi-instansi yang berwenang.

D. Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

Demi melindungi hak-hak orang-orang tionghoa di Indonesia presiden BJ Habibie tepatnya pada tanggal 16 September 1998 mengeluarkan Instruksi Presiden No.26 Tahun 1998 Tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi Dan Non Pribumi Dalam Semua Perumusan Dan Penyelenggaraan Kebijakan, Kegiatan Pemerintah, Perencanaan Program, Ataupun Pelaksanaan sebagai wujud dari upaya penghapusan diskriminasi terhadap permasalahan golongan dalam kewarganegaraan di Indonesia.

Instruksi presiden ini didasari oleh pertimbangan bahwa untuk lebih meningkatkan perwujudan persamaan didalam hukum dan pemerintahan, persamaan hak atas pekerjaan dan penghidupan, hak dan kewajiban warga negara, dan perlindungan hak asasi manusia, serta lebih memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, dipandang perlu memberi arahan bagi upaya pelaksanaannya.

Pada masa pemerintahan presiden keempat RI Abdul Rahman Wahid, beliau mulai memberikan kesempatan untuk orang Tionghoa untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dengan mengangkat Kwik Kian Gie Sebagai menteri perekonomian. Kebijakan penghapusan diskriminasi juga dapat diperhatikan dengan berbagai keputusan pemerintah misalnya Inpres No.4 Tahun 1999 dan Kepres No.6 Tahun 2000 Tentang pencabutan Inpres No.14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina seperti Barongsai dan sejenisnya tidak perlu lagi izin Khusus dari Pemerintah karena secara kultural budaya dan etnis Tionghoa tetap dipandang sebagai salah satu asset budaya bangsa yang secara yuridis harus dilindungi keberadaannya.

Dalam perspektif SBKRI yang dianggap diskriminasi Inpres No .4 Tahun 1999 adalah salah satu usaha Pemerintah menghapuskan

diskriminasi di Indonesia yaitu “Bagi Warganegara Republik Indonesia yang telah memiliki Kartu Tanda Penduduk atau Kartu Keluarga atau akte kelahiran pemenuhan kebutuhan persyaratan untuk kepentingan tertentu tersebut cukup menggunakan Kartu Tanda Penduduk Tersebut, Kartu Keluarga atau Akte Kelahiran tersebut” sehingga segala peraturan perundang-undangan yang untuk kepentingan tertentu yang mempersyaratkan SBKRI, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Undang-undang No. 62 tahun 1958 secara filosofis, yuridis dan sosiologis sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia. Secara filosofis, Undang-undang tersebut masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila antara lain, karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antar warga negara serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak.

Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan undang-undang tersebut adalah undang-undang dasar sementara tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perkembangannya UUD 1945 telah mengalami perubahan yang lebih menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia dan hak warga negara. Secara sosiologis, Undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global, yang menghendaki persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender. Oleh sebab itu, kemudian disahkan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menentukan bahwa “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.”

Dalam penjelasan Pasal 2 tersebut menerangkan pengertian orang-orang bangsa Indonesia asli adalah “Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri.” Hal ini berarti secara yuridis ketentuan ini oleh pembentuk undang-undang dimaksudkan sedapat mungkin mencegah timbulnya keadaan tanpa kewarganegaraan. Oleh karena itu, dengan menerapkan asas kelahiran (*ius soli*), orang yang lahir di wilayah Republik Indonesia mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum, karena mereka adalah warga negara Republik Indonesia. Titik berat diletakkan atas kelahirannya dalam wilayah negara Republik Indonesia dengan tujuan supaya tidak ada anak yang lahir menjadi *apatride*.

Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 bahwa Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dalam negara Republik Indonesia secara otomatis menjadi warga negara Republik Indonesia. Undang-undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian.

Ketegasan siapa orang-orang bangsa Indonesia asli sebagaimana diatur dalam Pasal 2 berikut penjelasannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 telah memperjelas dan mempertegas kedudukan dan kepastian hukum bagi setiap Warga Negara Indonesia yang sejak kelahirannya di wilayah Republik Indonesia tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas

kehendak sendiri tersebut sejalan dengan ketegasan yang diatur dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1946, sehingga dengan demikian pada tataran yuridis konstitusional interpretasi tentang pengertian “Asli” menjadi lebih jelas.

Adapun asas-asas yang dianut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 ditegaskan sebagai berikut:

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 ini.
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 ini.

Selain asas tersebut di atas, beberapa asas khusus juga menjadi dasar penyusunan undang-undang tentang kewarganegaraan Republik Indonesia, yaitu:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan

kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.

2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun luar negeri.
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
5. Asas non diskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender.
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.
8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan Republik

Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.

Sehubungan dengan itu, dipandang perlu guna mempertegas siapa saja yang menjadi Warga Negara Indonesia, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menegaskan sebagai berikut :

1. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia 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 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 di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
8. Anak yang lahir di luar 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 atau belum kawin;

9. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir 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; dan
13. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Selanjutnya Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 mengatur mengenai cara-cara memperoleh kewarganegaraan Indonesia dapat diperoleh melalui pewarganegaraan yang memenuhi persyaratan dapat mengajukan permohonan pewarganegaraan Republik Indonesia sebagai berikut:

1. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
2. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5

- (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut;
3. Sehat jasmani dan rohani;
 4. Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 5. Tidak Pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih;
 6. Jika dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
 7. Mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan
 8. Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara.

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, undang-undang ini pada dasarnya menganut asas kelahiran berdasarkan tempat negara kelahiran (*ius soli*) itu secara terbatas artinya asas *ius soli* tersebut hanya dilakukan terbatas bagi anak-anak. Hal ini dapat diperhatikan pada penjelasan warga Negara Indonesia adalah dalam pasal 4 huruf (I) “Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang tidak jelas status kewarganegaraan ayah ibunya”, Pasal 4 huruf (J) “Anak yang baru lahir di temukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui”, dan Pasal 4 huruf (K) “Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya”, yang menjelaskan pengertian dari warga negara menentukan bahwa asas *ius soli* itu hanya berlaku bagi seorang anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia selama orang tua mereka tidak diketahui kewarganegaraannya. Jadi bukan berlaku apabila keberadaan

tersebut sudah terjadi jika yang ditemukan adalah seorang anak yang sudah dewasa.

Sementara untuk mencegah masalah status kewarganegaraan ganda (*bipatride*) dan tanpa kewarganegaraan (*apatride*), baik dari status kewarganegaraan yang lahir dari sistem kelahiran maupun sistem perkawinan, maka UU kewarganegaraan mengakomodasi asas kewarganegaraan tunggal dan asas kewarganegaraan ganda terbatas. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas kewarganegaraan yang menentukan bahwa hanya ada satu kewarganegaraan bagi setiap orang. Sedangkan asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak yang belum dewasa (belum berusia delapan belas tahun atau belum pernah menikah). Hal ini sifatnya merupakan suatu pengecualian, dengan suatu pertimbangan, bahwa anak-anak masih belum dewasa (*minderjarig*) yang secara yuridis dianggap belum memiliki kecakapan (*handelingson-bekwaam*) dalam lalu lintas hukum.

BAB IV

PERKAWINAN CAMPURAN DAN STATUS KEWARGANEGARAAN

Setiap orang mempunyai hak untuk melakukan perkawinan, membentuk rumah tangga yang bahagia, dan melanjutkan keturunan, termasuk melakukan tindakan yang dikategorikan sebagai perkawinan campuran. Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa untuk mengenal satu sama lain dan tidak membedakan suku, agama, ras, dan antar golongan.

Sebelum terbentuknya Undang-undang tentang Perkawinan Tahun 1974, telah terdapat pelbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan. Keadaan hukum menjelang terbentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, menunjukkan adanya pluralisme terutama dalam hal hukum perdatanya. Pluralisme ini awal mulanya adalah sebagai akibat dari perbedaan corak dan kebudayaan penduduk Indonesia. Menurut ketentuan pasal 163 Indisch Staatsblad (selanjutnya disebut I.S.), penduduk Hindia-Belanda dibagi menjadi 3 golongan, yaitu (i) golongan pendudukan Eropa; (ii) golongan penduduk Timur Asing, dan (iii) golongan penduduk bumiputera.⁴⁸

⁴⁸Rachmadi Usman, 2006, *Aspek-aspek Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 230

Pasal 131 dan 163 I.S. menentukan bahwa terhadap golongan-golongan penduduk tersebut, berlaku hukum yang berbeda-beda. Bagi golongan Eropa berlakulah peraturan hukum yang ditetapkan oleh undang-undang, yang menurut ketentuan pasal 131 I.S. dianutlah asas konkordansi bagi mereka yang sebanyak mungkin sesuai dengan hukum yang berlaku di Nederland/Belanda. Dengan Staatsblad 1917 No. 129 jo 1924 No. 557, hukum perdata dan hukum dagang Eropa ini hampir seluruhnya dinyatakan berlaku bagi golongan Timur Asing Tionghoa, sedangkan dengan Staatsblad 1924 No. 556, berlakulah undang-undang tersebut di atas bagi golongan Timur Asing bukan Tionghoa dengan pengecualian ketentuan-ketentuan tentang Hukum Keluarga dan Hukum Waris karena kematian. Untuk bagian-bagian hukum yang menurut staatsblad itu tidak dikuasai oleh ketentuan-ketentuan untuk golongan Eropa, maka tetaplah berlaku adatnya sendiri, kecuali bilamana mereka secara sukarela berdasarkan ketentuan *Staatsblad* 1917 No. 12 jo 528 menundukkan diri terhadap hukum privat golongan Eropa. Untuk golongan Bumiputera, berdasarkan ketentuan pasal 131 I.S berlakulah hukum adatnya sendiri, sejauh tidak menggunakan kesempatan seperti apa yang diatur oleh pasal 131 ayat (4), *Staatsblad* 1917 No. 12 jo 528, yaitu menundukkan diri secara sukarela pada seluruh atau sebagian Hukum Perdata dan Dagang Eropa.

Selanjutnya, bagi golongan Bumiputera yang beragama Islam oleh pemerintah Hindia – Belanda dikeluarkan Ordannantie 8 September 1895 I.S. 1895 No. 198, tentang perkawinan dan perceraian antara umat Islam di Jawa dan Madura dengan pengecualian karesidenan Surakarta dan Yogyakarta, yang mengalami beberapa perubahan dengan ordanansi dalam I.S. 1898 No. 149, *Staatsblad* 1904 No. 212, *Saatsblad* 1909 No. 409,

Staatsblad 1910 No. 660, *Staatsblad* 1917 No. 497 dan *Staatsblad* 1923 No. 586, diubah dengan *Staatsblad* 1931 No. 467. Ordonansi tersebut juga berlaku bagi golongan Timur Asing yang beragama Islam. Untuk daerah luar Jawa telah dikeluarkan *Ordonnantie* 16 Desember 1910 I.S. 1910 Nomor 659 tentang perkawinan dan perceraian bagi umat Islam di luar daerah Jawa dan Madura. Sedangkan untuk Praja Kejawen Surakarta dan Yogyakarta dengan *Ordonnantie* 2 Maret 1933, *Staatsblad* 1933 No. 98 jo *Staatsblad* 1941 No. 320.⁴⁹ Ordonansi-ordonansi tersebut tidak satu pun yang mengatur materi hukum perkawinan, tetapi hanya mengatur sebatas pendaftaran perkawinan, talak dan rujuk serta penetapan biaya maksimum, juga biaya para pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pendaftaran tersebut. Bagi golongan Timur Asing bukan Tionghoa dengan *Ordonnantie* 9 Desember 1924, *Staatsblad* 1924 No. 556, Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan Hukum Dagang Eropa dinyatakan berlaku untuk mereka, kecuali ketentuan-ketentuan yang menyangkut Hukum Perkawinan dan Keluarga. Sehingga dengan begitu mereka tetap dikuasai oleh Hukum Adatnya sendiri. Di Indonesia pada tahun 1930-an, pemerintah Kolonial Belanda sudah pernah merencanakan peraturan tentang nikah tercatat, tetapi gagal karena gencarnya protes yang dilancarkan kalangan Islam.⁵⁰

Setelah berlakunya Undang-undang Perkawinan Nasional, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, telah terjadi unifikasi di lapangan hukum perkawinan. Walaupun demikian, pembuat undang-undang tidak menutup kemungkinan bagi terjadinya perkawinan campuran di kalangan penduduk Negara

⁴⁹Sudarsono, 1990, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 197.

⁵⁰Deliar Noer, 1996, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta, Penerbit LP3ES, hlm. 19.

Indonesia dan karenanya masalah perkawinan campuran ini tetap masih dapat dijumpai pengaturannya dalam undang-undang tersebut, sebagaimana yang diatur dalam Bagian Ketiga dari Bab XII, Ketentuan-Ketentuan Lain.

Menurut Undang-undang perkawinan di Indonesia, perkawinan campuran didefinisikan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 57: *"Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam Undang-Undang ini ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia."*

Dari perumusan pasal 57 tersebut, berarti bahwa Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 telah mempersempit pengertian perkawinan campuran dengan membatasinya hanya pada perkawinan antara seorang warganegara Indonesia dengan warganegara asing, daripada pengertian perkawinan campuran yang selama ini, baik menurut ilmu hukum maupun yurisprudensi tentang perkawinan campuran sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Dengan demikian, perkawinan antara sesama warganegara Indonesia yang tunduk kepada hukum yang berlainan tidak termasuk dalam rumusan pasal 57 tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan pemerintah Indonesia yang hanya mengenal pembagian penduduk atas warganegara dan bukan warganegara dan sejalan pula dengan cita-cita unifikasi hukum yang dituangkan dalam ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.

Pasal 58 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan selanjutnya mengatakan, bagi orang-orang yang berlainan kewarganegaraan yang melakukan perkawinan campuran, dapat memperoleh kewarganegaraan dari suami/istrinya dan

dapat pula kehilangan kewarganegaraannya, menurut cara-cara yang telah ditentukan dalam Undang-undang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang berlaku. Sedangkan Pasal 59 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyatakan, bahwa kewarganegaraan yang diperoleh sebagai akibat perkawinan atau putusnya perkawinan menentukan hukum yang berlaku, baik terkait hukum publik maupun hukum perdata (ayat [1]), dan perkawinan campuran yang dilangsungkan di Indonesia dilakukan menurut Undang-undang Perkawinan ini [ayat (1)].

Pasal 60 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kemudian menyatakan, perkawinan campuran baru dapat dilangsungkan bilamana para pihak telah memenuhi syarat-syarat perkawinan sebagai ditentukan oleh hukum yang berlaku bagi masing-masing pihak [ayat (1)]. Hal mana haruslah dibuktikan dengan surat keterangan dari mereka yang menurut hukum yang berlaku bagi pihak masing-masing berwenang mencatat perkawinan [ayat (2)]. Jika pejabat yang bersangkutan menolak untuk memberikan surat keterangan itu, maka atas permintaan yang berkepentingan, Pengadilan memberikan keputusan dengan tidak beracara serta tidak boleh dimintakan banding lagi soal apakah penolakan pemberian surat keterangan itu beralasan atau tidak [ayat (3)]. Jika pengadilan memutuskan bahwa penolakan tidak beralasan, maka keputusan itu menjadi pengganti keterangan yang dimaksud dalam ayat (3) tersebut [ayat (4)]. Selain syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 60 tersebut, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memerintahkan pula supaya perkawinan campuran itu dicatat oleh pegawai pencatat yang berwenang [Pasal 61 ayat (1)].

Bagi mereka yang melangsungkan perkawinan campuran tanpa memperlihatkan terlebih dahulu kepada pegawai pencatat

yang berwenang surat keterangan yang membuktikan bahwa syarat-syarat sebagai yang telah ditentukan oleh pasal 60 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, diancam dengan hukuman pidana kurungan selama satu bulan, sedangkan bagi pegawai yang mencatat perkawinan tersebut ancaman hukumannya ditingkatkan hukuman kurungan tiga bulan dan ditambah pula dengan hukuman jabatan [Pasal 61 ayat (2) dan ayat (3)].

Ketentuan terakhir mengenai perkawinan campuran menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini, Pasal 62, mengatur masalah kedudukan anak yang lahir dari akibat perkawinan campuran, yaitu dikatakan bahwa dalam perkawinan campuran kedudukan anak diatur sesuai Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Perkawinan campuran ini misalnya perkawinan antara seorang laki-laki warga negara Jepang yang bertempat tinggal di Indonesia dengan seorang perempuan warga negara Indonesia yang juga berdiam di Indonesia jika kedua-duanya tidak beragama Islam, maka perkawinan mereka dapat dilangsungkan di Kantor Catatan Sipil. Jika kedua-duanya beragama Islam maka perkawinan dapat dilangsungkan menurut Hukum Islam dan dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (Kantor Urusan Agama Kecamatan).⁵¹

Fenomena perkawinan campuran menyebabkan banyak pria atau wanita berpindah kewarganegaraan, ada yang ingin mengikuti kewarganegaraan suami atau isteri dan juga meninggalkan Indonesia pindah keluar negeri dan hidup disana. Karena berdasarkan aturan pada Pasal 28E UUD 1945: "*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya,*

⁵¹Mohd. Idris Ramulyo, 1999, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisa Undang-Undang Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 163.

memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.” Dari uraian Pasal 28E UUD 1945 dapat diartikan bahwa setiap orang bebas untuk memilih kewarganegaraannya, dan berhak untuk meninggalkan Indonesia dan boleh kembali lagi ke Indonesia. Dihubungkan dengan status kewarganegaraan, perkawinan campuran telah menimbulkan beberapa persoalan seperti dipaparkan dalam uraian di bawah ini. *Pertama*, Status kewarganegaraan anak dari perempuan WNI yang menikah dengan pria WNA atau perempuan WNA yang menikah dengan pria WNI. Seorang perempuan asal Indonesia menikah dengan seorang pria WNA Australia. Dari pernikahan lahir dua orang anak. Selama ini setiap tahun perempuan ini cukup repot mengurus izin tinggal bagi kedua anaknya yang tercatat sebagai WNA (Australia). Tidak hanya itu ia semakin terbebani juga dengan biaya memperpanjang izin tinggal yang mencapai Rp. 10.000.000,00 per anak. Itu berarti setiap tahun dia harus menyediakan uang sekitar Rp. 20.000.000,00 termasuk jasa agen. Menurut pengakuannya dia terpaksa menggunakan jasa agen karena urusannya seringkali berbelit-belit; Terhadap kasus tersebut maka jawaban adalah dalam rentang waktu yang relatif lama memang cukup banyak perempuan Indonesia yang menikah dengan pria warga negara asing mengalami nasib seperti perempuan tersebut. Kewarganegaraan anak “terpaksa” harus mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Akibatnya untuk tetap tinggal di Indonesia orang tuanya harus terus-menerus memperpanjang status domisili anak-anaknya.

Kasus tersebut merupakan implikasi dari ketentuan dari ketentuan Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama (UU No. 62 Tahun 1958) yang mengatur bahwa kewarganegaraan anak dari

pasangan yang menikah campuran, mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Undang-Undang Kewarganegaraan No. 12 Tahun 2006 tidak lagi mengatur demikian. Khusus untuk anak-anak yang lahir dari pasangan yang menikah campuran, diberikan kebebasan untuk berkewarganegaraan ganda sampai anak-anak tersebut berusia 18 tahun atau sampai mereka menikah. Setelah berusia 18 tahun atau sudah menikah anak-anak tersebut harus memilih kewarganegaraannya, apakah mengikuti ayahnya atau menjadi WNI. Ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan sang anak. Dengan demikian orang tua tidak perlu lagi repot-repot mengurus izin tinggal bagi anak-anaknya. Undang-Undang ini juga mengatur bahwa anak yang sudah lahir sebelum Undang-Undang ini disahkan dan belum menikah adalah termasuk WNI. Caranya dengan mendaftarkan diri kepada Menteri melalui pejabat atau perwakilan RI paling lambat empat tahun setelah Undang-Undang ini disahkan.

Kedua, status kewarganegaraan anak dari pasangan WNI dan yang menetap di Jerman yang menganut asas kewarganegaraan karena kelahiran (*Ius Soli*). Dalam kasus ini, apabila kedua orang tua anak tersebut telah menetap secara sah di Jerman maka sesuai dengan asas yang dianut di negara itu maka anak tersebut otomatis menjadi warga negara Jerman sementara kedua orang tuanya tetap WNI sepanjang mereka melaporkan diri kepada Perwakilan RI di Jerman setiap lima tahun sekali. Menurut UU No. 12 Tahun 2006 anak tersebut adalah WNI dan Undang-Undang ini membolehkan anak tersebut memiliki kewarganegaraan ganda yakni Jerman dan Indonesia secara bersamaan sampai anak tersebut berusia 18 tahun atau sampai dengan dia menikah. maka sebenarnya tidak menjadi masalah, tinggal memilih salah satu kewarganegaraan, Jerman atau Indonesia, atau memilih kedua-

duanya. Ketentuan UU No. 12 Tahun 2006 tidak menghalangi anak itu menjadi WNI karena kedua orang tuanya adalah WNI. Hal ini bisa kita lihat pada rumusan Pasal 4 huruf (l) dikatakan yang termasuk sebagai WNI adalah, *“Anak yang lahir 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”*.

Ketiga, anak yang lahir dari perempuan atau laki-laki WNI dengan perempuan atau laki-laki WNA diperbolehkan berkewarganegaraan ganda, akan tetapi kendala yang terjadi adalah pengurusan akte kelahiran bagi anak. Persoalan ini dapat diatasi dengan terobosan penting ini dari Undang-Undang kewarganegaraan No. 12 Tahun 2006. Anak yang berkewarganegaraan ganda berhak mendapatkan akte kelahiran di Indonesia dan juga akte dari negara lain dimana anak tersebut diakui sebagai warga negara. Dengan demikian anak tersebut berhak pula mendapat pelayanan publik di Indonesia seperti warga negara lainnya termasuk untuk mengenyam pendidikan. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang kewarganegaraan No. 62 Tahun 1958. Jangankan mendapat akte kelahiran, malah anak tersebut “diusir” secara paksa dari wilayah Indonesia apabila izin tinggalnya telah melewati batas ketentuan.

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2006, apabila terjadi perkawinan antara seorang wanita warga negara Indonesia dan pria warga negara asing anak hasil perkawinan campuran tersebut statusnya sebagai anak sah sangat tergantung pada status perkawinan orang tuanya, dan jika perkawinan campuran karena perbedaan kewarganegaraan itu dapat dibuktikan dengan surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam

ketentuan Pasal 60 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan maka status perkawinannya sah dengan demikian anak-anak yang dilahirkan menjadi anak sah. Tetapi apabila perkawinan karena perbedaan kewarganegaraan tersebut tidak sah atau tidak memenuhi syarat untuk melangsungkan perkawinan, maka status anak yang dilahirkan adalah anak luar kawin. Anak luar kawin tersebut hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibu, dan anak hasil perkawinan campuran berhak memperoleh kewarganegaraan dari ayah dan atau ibunya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diatur Pasal 29 ayat (1) dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak yang berbunyi: "Jika terjadi perkawinan campuran antara warga negara Republik Indonesia dan warga negara asing, anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut berhak memperoleh kewarganegaraan dari ayah dan atau ibunya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesai dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Pasca Sarjana UI.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1981, *Seminar Hukum Jaminan Tahun 1978*, Bandung: Binacipta.
- Bayu Seto, 1994, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional Buku Kesatu*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Deliar Noer, 1996, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta, Penerbit LP3ES.
- Edward S. Corwin dan J.W. Peltason, 1967, *Understanding the Constitution*, fourth edition New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Ernest Barker, (*edited and translated*), 1958, *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press.
- Harsono, 1992, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Liberty.
- Hestu Handoyo, 2002, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Jimly Asshiddiqie, "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Indonesia", Makalah untuk Panitia Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober 2011.

- Koerniatmanto Soetoprawiro, 1996, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama.
- Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Arif, 1997, *Keimigrasian di Indonesia Suatu Pengantar*, Jakarta: Pusdiklat Kepegawaian Departemen Kehakiman.
- Mohd. Idris Ramulyo, 1999, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisa Undang-Undang Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta, Bumi Aksara
- M. Indradi Kusuma, dkk, 2000, *Diskriminasi Wargaegara dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Komnas HAM.
- Marnixon R.C. Wila, 2006, *Konsepsi Hukum dalam Pengaturan dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan AntarNegara*, Bandung: Alumni.
- Peter Baehr, dkk, 1997, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Rachmadi Usman, 2006, *Aspek-aspek Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Suparman Marzuki, “Perlindungan Hak-Hak Warganegara dalam Hukum”, dalam Sobirin Malian dan Suparman Marzuki (Eds.), 2003, Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta: UII Press.
- R.G. Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara.
- R.M. MacIver, 1950, *The Modern State*, reprinted, London: Oxford University Press.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Yogyakarta, Liberty.

- Sudarsono, 1990, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Sunaryati Hartono, 1976, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Internasional*, Bandung: Alumni.
- Usep Ranuwidjaja, 1960, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

PROFIL PENULIS

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum. Lahir di Gunung Kidul, 1 Mei 1978. Merupakan dosen hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret sejak 2004. Menyelesaikan pendidikan sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2001), Magister Hukum Universitas Gadjah Mada (2003), dan Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (2014). Pernah menempuh Sandwich Like Program di School of Economics, Law, and Governemnt Utrecht University, Netherland (2012) untuk memperdalam riset hukum dan penulisan jurnal internasional. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Badan Mediasi dan Bantuan Hukum Universitas Sebelas Maret (2004-2011), Kepala Pusat Penelitian Konstitusi dan Hak Asasi Manusia LPPM Universitas Sebelas Maret (2010-2012), dan Koordinator Tenaga Ahli Rektor Bidang Hukum (2015-sekarang). Aktif melakukan penelitian antara lain Hibah Kajian Wanita (2005), Hibah Strategi Nasional Dirjen Dikti (2012 dan 2013), Hibah Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (2015), dan Hibah Prioritas Nasional MP3EI Dirjen Dikti (2016), serta penelitian yang dibiayai oleh PNBP Universitas Sebelas Maret (2013 dan 2015). Ia juga aktif menulis di media nasional dan lokal untuk isu-isu hukum dan politik serta berpengalaman melakukan advokasi kebijakan publik dan menjadi mentor dalam bimbingan teknis pengembangan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan.