

SKRIPSI

KEBIJAKAN ALTERNATIF PEMERINTAH ATAS TUNTUTAN DWIKEWARGANEGARAAN (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan)



Oleh :

**ANDI MUHAMMAD YUSUF NURYAWAN
04020170171**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2022**

HALAMAN PENGESAHAN

Diterangkan bahwa skripsi tersebut di bawah ini:

Nama Mahasiswa : Andi Muhammad Yusuf Nuryawan
NIM : 04020170171
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi/Penelitian : T Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas
Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi
Analisis Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan)
Dasar Penetapan : SK. No. 0478/H.05/FH-UMI/IX/2021

Telah dipertahankan dan diterima dihadapan panitia ujian skripsi.

Disahkan oleh:

Dr. Agussalim A. Gadjong, S.H., M.H.

M. Munir Husain, S.H., M.H.

Moch. Andry Wikra Wardana M, S.H., M.H.

Andi Tenri Sapada, S.H., M.H.

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)



PENGESAHAN SKRIPSI
KEBIJAKAN ALTERNATIF PEMERINTAH ATAS TUNTUTAN
DWIKEWARGANEGARAAN
(STUDI ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006
TENTANG KEWARGANEGARAAN)

Disusun dan diajukan oleh:

PENGESAHAN SKRIPSI

ANDI MUHAMMAD YUSUF NURYAWAN

04020170171

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi
pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Muslim Indonesia
Pada Rabu, 28 September 2022
dan dinyatakan diterima

Makassar, 28 September 2022

Panitia Ujian

Ketua

Anggota

DR. AGUSSALIM ANDI GADJONG, S.H., M.H.

NIDN. 090608673

M. MUNIR HUSAIN S.H., M.H.

NIDN. 0922025901

An. Dekan

Wakil Dekan I,



Dr. Muhammad Rinaldy Bima, S.H., M.H.

NIDN. 104101110

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Andi Muhammad Yusuf Nuryawan
NIM : 04020170171
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas
Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi
Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2006 Tentang Kewarganegaraan)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Komisi Pembimbing

Pembimbing I


DR. AGUSSALIM ANDI GADJONG, SH., MH
NIDN. 090608673

Pembimbing II


M. MUNIR HUSAIN, SH., MH.
NIDN. 0922025901

Mengetahui,
Ketua Bagian Hukum Tata Negara


DR. AGUSSALIM ANDI GADJONG, SH., MH
NIDN. 090608673



PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia

Persetujuan untuk Ujian Skripsi Kepada :

Nama Mahasiswa : Andi Yusuf Nuryawan
NIM : 04020170171
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi/Penelitian : Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan
Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-
Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang
Kewarganegaraan)
Dasar Penetapan : SK. No. 0478/H.05/FH-UMI/IX/2021

Makassar, September 2022

Pimpinan Fakultas Hukum

Universitas Muslim Indonesia



Prof. Dr. H. La Ode Husen, S.H., M.H.

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Muhammad Yusuf Nuryawan
Stambuk : 040 20170171
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas
Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi
Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2006 Tentang Kewarganegaraan)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya ini benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan hasil plagiasi terhadap karya ilmiah orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti dan dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini merupakan hasil plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi karena perbuatan tersebut.

Makassar, September 2022



Andi Muhammad Yusuf Nuryawan

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Pertama-tama dan yang paling utama adalah segala puji dan syukur atas seluruh nikmat yang ALLAH SWT berikan, salah satunya ialah nikmat kesempatan, kesehatan dan nikmat pengetahuan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraa (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan”. Dialah Tuhan yang Maha Pengasih yang tidak pernah pilih kasih, dialah Tuhan yang Maha Penyayang namun tidak pernah pilih sayang. Shalawat dan salam tak lupa kita kirim, kita curahkan kepada Badinda Rasulullah Nabi Besar Muhammad SAW. Nabi sekaligus Rasul yang telah membebaskan umat manusia dari Zaman Jahiliyah penuh kebodohan menuju Zaman Intelektual penuh pengetahuan yang kita rasakan saat ini, juga tak lupa teriring salam dan do’a kepada para sahabat serta keluarga beliau.

Selanjutnya penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada orang-orang yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penyusunan skripsi ini, dengan penuh kerendahan hati penulis sampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Basri Modding, S.E., M. Si., Rektor Universitas Muslim Indonesia yang memimpin Perguruan Tinggi tempat penulis mengenyam pendidikan;
2. Bapak Prof. Dr. H. Laode Husen, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia selaku pemimpin tempat penulis mempelajari ilmu hukum secara luar dan mendapat banyak ilmu di bidang hukum;
3. Bapak Dr. Agussalim A Gadjong, S.H., M.H., selaku pembimbing I yang telah membimbing penulis, memberikan banyak pengetahuan dan ilmu yang amat bernilai dalam proses penulis menyusun skripsi ini serta membimbing penulis agar menjadi pribadi yang lebih baik;
4. Bapak Muh. Munir Husain, S.H., M.H., selaku pembimbing II yang telah membimbing penulis, memberikan banyak pengetahuan dan ilmu kepada penulis sebagai bekal menjadi intelektual hukum yang baik sebelum mengabdikan kepada masyarakat;
5. Bapak Dr. Agussalim A. Gadjong, S.H., M.H., selaku kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia;
6. Ayahanda Penasehat Akademik (PA) yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan menasehati penulis selama penulis menjalankan studi di Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia;
7. Ibunda Andi Tenri Sapada, S.H., M.H., dan ayahanda Moch Andry Wikra Wardhana Mamonto selaku penguji yang memberikan penulis banyak

masukan dan saran dalam proses penyusunan skripsi agar dapat menghasilkan skripsi yang terbaik;

8. Kepada keluarga saya, Ayah Andi Ikhwan Burhanuddin, S.H., M.Si., Ibunda Andi Nurcaya Kusumawati, S. Sos., Andi Rezkiana Ayunda Surjan. Serta teman saya Ibnu Zuhud, Rival Hadid dan Tadir.

9. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen serta Asisten Dosen Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia yang telah mengajarkan banyak ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi penulis;

10. Seluruh Karyawan dan Karyawati Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia telah membantu di bidang akademik dan kemahasiswaan;

Penulis yakin dan menyadari bahwa Skripsi ini jauh dari kata sempurna, hal ini dikarenakan keterbatasan kemampuan dan pengalaman penulis dalam membuat karya ilmiah. Oleh sebab itu, kritik, saran, masukan dan koreksi amat dibutuhkan dan diharapkan oleh penulis sebagai bahan perbaikan untuk lebih menyempurnakan karya selanjutnya. Semoga ALLAH SWT senantiasa merahmati dan meridhoi segala aktivitas keseharian yang kita jalani.

Makassar, 24 September 2022

Andi Muh. Yusuf Nuryawan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.	vi
KATA PENGANTAR.	vii
ABSTRAK.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN -----	1
A. Latar Belakang -----	1
B. Rumusan Masalah -----	6
C. Tujuan Penelitian -----	7
D. Kegunaan Penelitian -----	7
BAB II Tinjauan Pustaka -----	9
A. Konsep Warga Negara dan Kewarganegaraan -----	9
B. Konsep Mengenai Dwikewarganegaraan -----	15
C. Teori Kebijakan Alternatif -----	23
1. Pengertian -----	23
2. Analisis Kebijakan Publik -----	28
D. Sejarah Perkembangan Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia -----	32
1. Zaman Belanda -----	32
2. Zaman Pendudukan Jepang -----	37
3. Persetujuan Kewarganegaraan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB)-----	39
4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946-----	40
5. Berdasarkan Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 -----	43

6. Perjanjian Dwi-Kewarganegaraan Republik Indonesia dengan Republik Rakyat Cina -----	44
7. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia -----	47
BAB III METODE PENELITIAN -----	52
A. Tipe Penelitian -----	52
B. Jenis dan sumber data -----	52
C. Teknik Pengumpulan Data -----	53
D. Analisis Data -----	53
BAB IV PEMBAHASAN-----	55
A. Analisis Kebijakan Alternatif Pemerintah Indonesia atas Tuntutan Dwikewarganegaraan -----	55
B. Upaya Undang-Undang Menyelesaikan Masalah Dwikewarganegaraan -----	68
BAB V KESIMPULAN -----	76
A. Kesimpulan -----	76
B. Saran -----	78
DAFTAR PUSTAKA-----	79

ABSTRAK

Andi Muhammad Yusuf Nuryawan. 04020170171: *“Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan)”*. Di bawah bimbingan Dr. Agussalim Andi Gadjong, SH., MH., sebagai Ketua Pembimbing dan M. Munir Husain, SH., MH., sebagai Anggota Pembimbing. Penelitian ini bertujuan mengetahui kebijakan negara Indonesia atas tuntutan dwikewarganegaraan dan mengetahui Upaya Undang-Undang Menyelesaikan Masalah Dwikewarganegaraan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian menggunakan tipe penelitian normative dimana kajian berpusat pada buku-buku serta pendekatan asas-asas hukum, kaidah hukum atau norma hukum yang berkaitan Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan) yang kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, bahan hukum yang di gunakan Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, analisis data di gunakan pengolahan data pada hakikatnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis.

Hasil penelitian ini menunjukkan Analisis kebijakan alternatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama dinilai dari berbagai aspek bertentangan dengan konsep persamaan derajat setiap warga negara, sehingga diganti dengan Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru yaitu Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2006. Undang- Undang ini telah melakukan terobosan penting dalam menghapus berbagai bentuk diskriminasi selama ini. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia yang baru merupakan suatu lompatan besar dari dari undang-undang kewarganegaraan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Kendati memang pada prinsipnya adalah sama yaitu kewarganegaraan Tunggal, tetapi dalam undang-undang ini diperkenalkanlah prinsip kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak- anak hasil perkawinan campuran sampai berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk memilih salah satu kewarganegaraan orangtuanya dan Upaya dalam menyelesaikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dinilai sudah tidak sanggup lagi mengakomodir kepentingan para pihak dalam perkawinan campuran terutama perlindungan hukum bagi seorang istri yang statusnya Warga Negara Indonesia dan masalah status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campur dimana si ibu Warga Negara Indonesia akan mengalami kesulitan mendapatkan pengasuhan anaknya yang Warga Negara Asing apabila perkawinan campur itu putus karena sesuatu hal. Ditinjau dari segi perspektif hukum, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang

menggantikan Undang Undang Kewarganegaraan lama yaitu Undang Undang Nomor 62 Tahun 1958 dikarenakan untuk memberikan perlindungan hukum.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kegiatan imigrasi adalah fenomena yang sering kita jumpai di berbagai negara. Fenomena imigrasi terjadi karena seiring perkembangan lajur globalisasi yang mengakibatkan bertambahnya jumlah imigrasi dari satu negara ke negara yang lain. Di zaman yang serba canggih ini pula banyak penduduk dari satu negara berpindah ke negara yang lain dengan mudah tidak terbatas pada satu negara saja dalam waktu yang lama. Perpindahan tersebut bisa terjadi dari satu arah yaitu dari negara berkembang ke negara maju, negara maju ke negara berkembang bahkan dari negara miskin ke negara miskin sekalipun. Motif dari imigrasi ini pun beragam, ada penduduk yang berpindah karena pekerjaan, pendidikan, tenaga profesional, bahkan untuk motif pernikahan hingga melahirkan keturunan di negara domisili.

Bagi negara yang menganut sistem dwikewarganegaraan hal ini tidaklah menjadi masalah yang berarti. Namun berbeda halnya jika negara yang bersangkutan menganut asas *ius soli* bahwa kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya ataupun asas *ius sanguinis* bahwa kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh garis keturunan. Indonesia misalnya menganut asas *ius sanguinis* dimana status kewarganegaraan ditentukan oleh hubungan

darah.¹ Hal ini menjadi kerumitan tersendiri apabila penduduk Indonesia berada di negara lain dalam kurun waktu yang lama dengan berbagai macam tujuan. Manakala kedua negara yang bersangkutan memiliki sistem yang berbeda, maka dapat terjadi keadaan yang mengharuskan seseorang untuk menyandang status dwi-kewarganegaraan (double citizenship), atau sebaliknya malah menjadi tidak berkewarganegaraan sama sekali.²

Salah satu permasalahan dalam pelaksanaan hukum di Indonesia adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan kewarganegaraan, oleh karena itu masalah kewarganegaraan adalah masalah yang menarik untuk dibicarakan.³ Dwikewarganegaraan memang menjadi hal yang diimpikan para diaspora Indonesia di berbagai negara mengingat banyaknya WNI diaspora dengan kewarganegaraan tunggal kerap mengalami pelbagai kendala dan keterbatasan. Wacana perlunya pengaturan kewarganegaraan ganda yang tidak terbatas kian mengemuka dan menjadi isu yang terus diperjuangkan para diaspora Indonesia di berbagai negara di belahan dunia. Tuntutan yang di layangkan oleh para diaspora Indonesia mendesak agar pemerintah Indonesia dapat diterapkan di Indonesia. Sehingga warga negara Indonesia yang berada di luar negeri bisa mendapatkan

¹ Jimly as-Shiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009)

² May Lim harity, *Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016, h. 811.

³ Sudargo Gautama. 1992. *Warga Negara dan Orang Asing*. Bandung: Penerbit Alumni. Hal.1.

kewarganegaraan negara domisili dengan tidak melepaskan diri dari status warga negara aslinya. Pro dan kontra akan tuntutan diaspora terkait dual citizenship inipun tidak dapat dihindarkan.⁴

Sedangkan ada sejumlah fakta dan data terkait diaspora Indonesia yaitu jumlah populasi diaspora Indonesia hampir menyamai jumlah populasi penduduk di negara Swedia atau Austria. Warga negara Indonesia (WNI) di Amerika Serikat memiliki pendapatan rata-rata sebesar USD 59,000 per tahun, pendapatan ini jauh lebih besar dibandingkan dengan warga Amerika Serikat sendiri yang pendapatan rata-ratanya sebesar USD 45,000 per tahun. Terhitung bahwa 45% warga diaspora Indonesia di Amerika Serikat memiliki kualitas akademik di atas sarjana. Sementara, rata-rata penduduk Amerika Serikat sendiri yang memiliki jumlah akademik yang serupa hanya 27%. Diaspora Indonesia unggul lainnya juga tersebar di seluruh dunia seperti ilmuwan Indonesia yang tergabung dalam Ikatan Ilmuwan Indonesia Internasional, Jumlah remittance yang masuk dari tenaga kerja Indonesia sepanjang tahun 2011 (versi BNP2TKI) mencapai USD 6.11 M atau setara dengan Rp. 53.36 T. Setiap tahun diaspora mengirim devisa ke Indonesia hingga mencapai USD 7 miliar atau hamper Rp. 70 triliun. Angka tersebut hampir menyamai jumlah dana otonomi khusus pada APBN-P yang di transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

⁴ Junaidi Abdillah, Solusi Kebijakan Pemerintah terhadap Tuntutan Dwikewarganegaraan, (Jakarta: Jurnal Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia JIKH Vol 10 No.3, 2016), h. 258

Potensi yang dimiliki diaspora dalam berbagai sektor kehidupan sebenarnya dapat memberikan kontribusi untuk pembangunan bangsa dan negara tentu saja dengan pemanfaatan yang efektif melalui penganturan hukum mengenai dwikewarganegaraan yang terkait.

Wacana ini sempat digemakan terutama pada saat Kongres Diaspora pertama di Los Angeles pada tahun 2012, kemudian disusul dengan acara serupa di Wisma Indonesia, Sydney dengan mengusung tema “Forum Dual Citizenship”. Acara tersebut bertujuan untuk mengawal aspirasi petisi Diaspora Indonesia tahun sebelumnya setelah diserahkannya 6000 nama dan tanda tangan di Los Angeles. Penting dicatat bahwa saat ini diperkirakan lebih dari sekitar 8 juta warga negara Indonesia tersebar di 5 (lima) benua, dan mereka berdomisili di kurang lebih sekitar 90 negara dan sebanyak 4,6 juta dari antara mereka tetap mempertahankan Kewarganegaraan Indonesia.⁵

Di era global ini, sebaran imigran dilakukan oleh berbagai bangsa dengan tujuan ke berbagai bangsa dan negara di dunia. Sebaran mereka seperti sedang membangun basis global untuk sebuah evolusi jaringan diasporik. Diaspora terbanyak di dunia adalah diaspora China, sementara di tempat kedua adalah diaspora India. Menurut Laporan Migrasi Dunia PBB 2018, lebih dari 15,6 juta orang India tinggal di negara-negara lain, Hal ini menjadi alasan pertama, penulis untuk

⁵ May Lim harity, *Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016, h. 811.

mengangkat negara India sebagai tema Analisis dwikewarganegaraan dengan Indonesia.

Melihat fakta dan realitas yang berbeda antara pengaturan kewarganegaraan Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan atas dwikewarganegaraan. Hal ini, membuat penulis ingin mengangkat dan menganalisa kebijakan pemerintah atas tuntutan dwikewarganegaraan di dua negara ini. Berkaitan dengan latar belakang yang telah dipaparkan penulis, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian terhadap konsep dual citizenship kewarganegaraan ganda terbatas dan konsep dual citizenship.

Dwikewarganegaraan merupakan isu hangat yang diperjuangkan oleh paradiaspora Indonesia untuk segera membentuk RUU Dwikewarganegaraan, namun pro dan kontra yang datang pun tak dapat dihindari mengenai dualism kewarganegaraan ini. Indonesia adalah negara kesatuan yang memiliki banyak kebudayaan yang harus dijaga dan menjunjung tinggi nasionalisme. Di lain sisi, perkembangan globalisasi yang terjadi karna arus imigrasi warga Indonesia ke negara lain menuntut Indonesia untuk mengatur dualisme kewarganegaraan tetap dengan pengaturan yang sistematis dan kondusif.

Urgensi pengaturan diaspora merupakan penerapan status kewarganegaraan ganda bagi diaspora Indonesia menimbulkan permasalahan terkait dengan pendekatan hukum, yakni prinsip

nasionalitas karena status personal seseorang harus tunduk pada hukum negaranya dan Undang- Undang No. 12 Tahun 2006 yang menganut asas kewarganegaraan tunggal.

Dari uraian yang ada tersebut di atas, maka dapat disebutkan dibawah ini yang akan di jelaskan lebih lanjut, yaitu :

- a. Faktor yang menjadi dasar tuntutan atas status dwikewarganegaraan yang merupakan inisiatif dari pada imigran Indonesia yang berada di luar negeri baik yang masih berstatus WNI maupun eks-WNI menjadi dasar pijakan adanya ide untuk merancang RUU dwikewarganegaraan.
- b. Imigran Indonesia yang berada di luar negeri terdiri dari berbagai kalangan diantaranya ada imigran yang bekerja sebagai tenaga profesional, pengajar, siswa/mahasiswa, teknisi, bahkan TKI. Tentu saja apabila adanya legalisasi dwikewarganegaraan bagi WNI akan berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi dan berkontribusi terhadap pembangunan bangsa dan negara.
- c. Pengaturan dwikewarganegaraan di Indonesia akan berdampak terhadap tingkat keamanan dan stabilitas negara, selain itu menjadi tugas besar untuk pemerintah bagaimana menumbuhkan akan rasa cinta tanah air yang tinggi apabila dwikewarganegaraan dilegalkan di Indonesia.
- d. Pemerintah Indonesia memberikan kebijakan baru atas tuntutan dwikewarganegaraan dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan yang memberikan keluwesan hukum kepada anak

kawin campur dengan memperkenalkan kewarganegaraan ganda terbatas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka secara terperinci masalah yang akan diteliti adalah “Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan)”. Dari masalah di atas maka dapat diperoleh rumusan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah analisis kebijakan alternatif pemerintah indonesia atas tuntutan dwikewarganegaraan?
2. Bagaimanakah Upaya Undang-Undang Menyelesaikan Masalah Dwikewarganegaraan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan mengenai judul “Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis UU RI Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan)” adalah:

1. Untuk mengetahui kebijakan negara Indonesia atas tuntutan dwikewarganegaraan.
2. Untuk mengetahui Upaya Undang-Undang Menyelesaikan Masalah Dwikewarganegaraan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang dilakukan mengenai penelitian “Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis UU No. 12 Tahun 2006) adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan penelitian lebih lanjut guna untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang Dwikewarganegaraan dengan menggunakan Studi Analisis antara kebijakan negara Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis yang sebesar-besarnya, yakni dapat menjadi solusi , sumbangsih, atau menjadi masukan untuk pemerintah dalam mengambil kebijakan yang terkait dengan dwikewarganegaraan dan pengaturan mengenai diaspora, serta memberikan masukan agar pemanfaatan sumber daya manusia diaspora Indonesia diefektifkan. Dengan menggunakan studi Analisis diharapkan dapat membuka pikiran pembaca baik dari pemerintah atau akademisi maupun masyarakat umum, supaya dapat melihat lebih luas dari berbagai sisi akan baik dan buruknya pengaturan dan kebijakan pemanfaatan sumber daya manusia diaspora dikemudian hari.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Warga Negara dan Kewarganegaraan

Warga negara sebuah negara dapat dibedakan antara lain:

- a. Warga negara asli (pribumi), yaitu penduduk asli negara tersebut. Misalnya, suku Jawa, suku Madura, suku Dayak dan sebagainya, merupakan warga negara asli Indonesia;
- b. Warga negara keturunan asing (vreemdeling), yaitu warga negara asing yang telah menjadi WNI. Misalnya, WNI keturunan Tionghoa, Timur Tengah, India dan sebagainya.

Hal yang perlu diingat: “warga negara suatu negara tidak selalu menjadi penduduk negara itu”. Misalnya, warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri. Penduduk suatu negara tidak selalu merupakan warga negara dimana ia tinggal. Misalnya, orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia (Titik Triwulan Tutik:2006).⁶ Menurut Wolhoff dalam suatu negara adakalanya ditemukan golongan minoriteit, yaitu golongan orang yang berjumlah kecil, yang secara yuridis memiliki status kewarganegaraan negara nasional tertentu, akan tetapi memiliki sifat batin-lahir sosial kebudayaan yang berbeda dari bangsa itu. Sehingga golongan ini belum diasimilasikan sepenuhnya.⁷

⁶ Titik Triwulan Tutik. 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h.229.

⁷ Dasril Radjab. 1994. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 6. Sebagai contoh, di wilayah negara Indonesia terdapat beberapa golongan minoritas. Misalnya, Suku Anak Dalam di Sumatera, Suku Badui di Jawa Barat, Suku Samin di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Suku Dayak

Gagasan tentang kewarganegaraan (citizenship) sesungguhnya dapat ditelusuri dari sejarah perkembangan kewarganegaraan yang bersumber dari peradaban. Romawi sampai pada modernitas Barat. Pemikiran yang tumbuh di masa Yunani Kuno telah memberi pijakan kuat bagi teorisasi kewarganegaraan khususnya pada kewarganegaraan modern. Salah satunya dari Aristoteles (322-384 SM) seorang pemikir, ilmuwan, ahli logika dan sekaligus filosof terkenal saat itu. Karyanya yang berjudul *Politics* telah memberikan informasi penting mengenai Athena sebagai suatu negara kota (polis) di masa Yunani Kuno yang demokratis beserta keberadaan warganya di polis tersebut.⁸

Wewenang sebuah organisasi negara meliputi kelompok manusia yang berada di dalamnya. Kelompok tersebut dapat dibedakan antara warga negara dengan bukan warga negara (orang asing). Warga negara sebagai pendukung sebuah negara merupakan landasan bagi adanya negara. Dengan kata lain bahwa warga negara adalah salah satu unsur penting bagi sebuah negara, selain unsur lainnya.⁹

Istilah polis, polites dan politeia menjadi kata-kata kunci atau dikenal sebagai bagian dari Aristotle's term, yang nantinya diterjemahkan sebagai state, citizen, dan constitution. Ketiga istilah tersebut tidak bisa

Oudth di Kalimantan, dan beberapa klan suku di Papua. Untuk memberdayakan eksistensi mereka beberapa langkah persuasive digunakan, termasuk adanya perwakilan mereka dalam ketatanegaraan sebagai anggota MPR yang diangkat dari utusan golongan.

⁸ Winarmo Narmoatmojo.2012. *Pemikiran Aristoteles tentang Kewarganegaraan dan Konstitusi*. Jurnal Ketahanan Nasional,h.23.

⁹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2001). *Ilmu Negara (umum dan Indonesia)*. Jakarta: Pradnya Paramita , h. 148.

dipisahkan dan untuk memahami satu hal, maka yang lain juga harus dipahami pula. Dikatakan bahwa “to understand what a constitution (politeia) is, we must inquire into the nature of the city (polis); and to understand that since the city is a body of citizens (politi) we must examine the nature of citizenship” (Aristotle, *Politics*:84 :1995).¹⁰

Warga negara itu sendiri bisa diartikan dengan orang-orang sebagai bagian dari suatu penduduk yang menjadi unsur negara⁶. Istilah ini biasa juga disebut hamba atau kawula negara. Meskipun demikian istilah warga negara dirasa lebih sesuai dengan kedudukannya sebagai orang-orang merdeka bila dibandingkan istilah hamba dan kawula negara, karena warga negara mengandung arti peserta, anggota atau warga yang menjadi bagian dari suatu negara. Asumsi ini tidaklah berlebihan dan cukup beralasan. Sebagai anggota dari persekutuan yakni negara, yang didirikan dengan kekuatan bersama, atas dasar tanggung jawab bersama, serta untuk kepentingan atau tujuan bersama pula, warga negara dituntut untuk aktif terhadap Negara (Saifudin Zuhri dan Badrus Syamsul:2003).¹¹

Dengan alasan tersebut istilah warga negara dirasa lebih sesuai, karena mengandung pengertian aktif. Sedangkan istilah hamba atau kawula negara mengandung pengertian warga yang pasif dan hanya

¹⁰ Aristotle.1995. *Politics*, diterjemahkan oleh Ernest Barker New York: Oxford University Press, h.84

¹¹ Saifudin Zuhri dan Badrus Syamsul Fata.2003 "*Tirani Islam, Genealogi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta : LKIS,hal.90.

menjadi obyek negara. Untuk itu, setiap warga negara mempunyai persamaan hak di hadapan hukum. Semua warga negara mempunyai kepastian hak, privasi, dan tanggung jawab. Sejalan dengan definisi di atas, AS Hikam mendefinisikan bahwa warga negara (citizenship) adalah anggota dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri. Istilah ini menurutnya lebih baik daripada istilah kawula negara, karena kawula negara betul- betul berarti obyek yang berarti orang yang dimiliki dan mengabdikan kepada negara. Oleh karenanya, kewarganegaraan menurut AS Hikam harus mencakup tiga dimensi utama: 1) Dimensi keterlibatan aktif dalam komunitas, 2) dimensi pemenuhan hak- hak dasar yaitu hak politik, ekonomi, dan hak sosial kultural, serta 3) dimensi dialog dan keberadaan ruang publik yang bebas.¹²

Istilah warga negara dan rakyat menunjuk pada obyek yang sama, yakni sebagai anggota negara. Meskipun demikian terdapat perbedaan pengertian antara pengertian warga negara, rakyat dan bangsa. Warga negara adalah pendukung negara atau dalam arti lain warga sebuah negara yang bersifat aktif. Sedang rakyat adalah masyarakat yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai obyek pengaturan dan penataan oleh negara dan mempunyai ikatan kesadaran sebagai

¹² Muhammad Hikam A.S.1999. *Politik Kewarganegaraan Landasan Redemokratisasi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga, hal. 166.

kesatuan dalam hubungan keorganisasian negara. Istilah warga negara tidak menunjuk pada obyek yang sama dengan istilah penduduk.¹³

Warga negara sebuah negara belumlah tentu merupakan penduduk negara tersebut. Penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal secara sah dalam suatu negara berdasarkan peraturan perundangan kependudukan sah dari negara yang bersangkutan. Baik status sebagai warga negara maupun sebagai penduduk mempunyai konsekuensi hukum, yaitu menyangkut hak-hak dan kewajibannya. Konsekuensi hukum dari status warga negara lebih luas dari pada status sebagai penduduk. Pembagian penduduk menjadi warga negara dan orang asing sangatlah penting. Hal ini dikarenakan beberapa hak dan kewajiban yang dimiliki warga negara dengan orang asing berbeda. Hak dan kewajiban penduduk yang bukan warga negara adalah terbatas.¹⁴

Perbedaan antara kelompok warga negara dengan orang asing terletak pada hubungan yang ada antara negara dengan warga negara dengan masing-masing kelompok tersebut. Hubungan antara negara dengan warga negara lebih erat dibandingkan hubungan antara negara dengan orang asing. Dalam konteks negara Islam, warga negara mengandung pengertian penduduk sebuah negara Islam yang memeluk agama Islam.¹⁵ Penduduk yang bertempat tinggal di wilayah negara

¹³ Koerniatmanto Soetoprawiro.1994. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka,hal. 1

¹⁴ Harsono.1992. *Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Yogyakarta:Liberty, Hal.2.

¹⁵ Abdul Rahman Abdul Kadir Kurdi. 2000. *Tatanan Sosisal Islam Studi Berdasarkan Al-Qur'an dan Sunnah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Hal. 115

Islam namun belum memeluk agama Islam atau dengan kata lain bahwa masyarakat atau individu non muslim yang bertempat tinggal di wilayah negara Islam, akan diberi status penduduk permanen, tetapi tidak dianggap sebagai warga negara dari negara Islam kecuali jika mereka memeluk Islam atas kemauan mereka sendiri. Meskipun demikian, ternyata kenyataan diatas bukanlah sebuah statemen yang bersifat final, hal ini terlihat dari adanya pemikir Islam yang memandang mereka sebagai warga negara Islam.¹⁶

Kewarganegaraan (citizenship) adalah suatu bentuk dari identitas sosial politik (a form of social political identity) seseorang yang keberadaannya berkaitan dengan waktu yang berkembang. Di sisi lain, kewarganegaraan ternyata tidak hanya sebuah identitas, tetapi mencakup pula atribut rights, obligations, active in public affairs, dan an acceptance of societal values.¹⁷ Oleh karena itu pula definisi kewarganegaraan termasuk pula definisi warga tidaklah sama, mencakup banyak dimensi. Menurut Aristoteles, definisi tentang warga negara ditentukan oleh bentuk pemerintahan atau ia sebut bentuk konstitusinya. Salah satu ungkapannya adalah “it may be that someone who is a citizen in a democracy is not one in a oligarchy”. Bahwa kewarganegaraan adalah bentuk partisipasi warga dalam kehidupan publik. Jadi kewarganegaraan ditandai dengan adanya partisipasi.

¹⁶ Abdul Qadir Djaelani. 1995. *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*. Surabaya : Bina Ilmu, Hal.241

¹⁷ John J Cogan dan Ray Derricot.1998, *Citizenship Education for 21st century*, London: Setting the Context Kogan Page, Hal.2-3.

Gagasan ini untuk sementara waktu tergantikan oleh konsep kewarganegaraan sebagai bentuk legal dengan elemen hak dan kewajiban (right and obligation). Bahwa kewarganegaraan ditandai dengan adanya hak dan kewajiban warga negara dalam sebuah negara hukum merupakan warisan dari tradisi Republik Romawi yang muncul setelah masa Yunani Kuno.¹⁸

B. Konsep Mengenai Dwikewarganegaraan

Dwikewarganegaraan dapat lahir karena adanya dua negara yang mengklaim kewarganegaraan atas seseorang, dan dapat dikaitkan dengan faktor-faktor tertentu di antaranya:

- a. Kewarganegaraan yang didapat dari garis darah (*ius sanguinis*)
- b. Kewarganegaraan yang didapat berdasarkan tempat kelahiran (*ius soli*)
- c. Kewarganegaraan yang didapat karena adanya perkawinan (*jure matrimonii*)
- d. Kewarganegaraan yang didapat karena naturalisasi
- e. Kewarganegaraan yang didapat karena adopsi.
- f. Kewarganegaraan yang didapat karena investasi yang dilakukan.
- g. Kewarganegaraan yang didapatkan berdasarkan agama.
- h. Kewarganegaraan yang didapatkan karena jabatannya (*jus officio*)

¹⁸ Winarmo Narmotmojo.2012. *Pemikiran Aristoteles tentang Kewarganegaraan dan Konstitusi*, Jurnal Ketahanan Nasional, XVIII (3),Hal. 24

Bipatride terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut ius sanguinis lahir di negara lain yang menganut asas ius soli, maka kedua negara tersebut menganggap bahwa anak tersebut warga negaranya. Sebagai contoh, sebelum ada perjanjian Menteri luar negeri Indonesia Soenario dan Menteri luar negeri China Chow, orang China yang berdomisili di Indonesia (ius soli) merupakan warga negara Indonesia dan warga negara China (ius sanguinis).¹⁹

Untuk mencegah Bipatride, maka UU No. 62 tahun 1958 pasal 7 menyatakan bahwa, seorang perempuan asing yang lahir dengan laki-laki WNI dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan, dengan syarat bahwa dia harus meninggalkan kewarganegaraan asalnya. Bila dalam praktik dua faktor tersebut bertemu dan terkait dengan seseorang, dwikewarganegaraan dapat berlaku bila hukum dari masing-masing negara mengizinkan. Ada tiga cara penerimaan yang dapat berlaku bila faktor-faktor kewarganegaraan tersebut bertemu, yaitu penerimaan dwikewarganegaraan secara penuh, terbatas, dan penolakan terhadap dwikewarganegaraan. Dwikewarganegaraan secara terbatas dikaitkan dengan jangka waktu usia tertentu. Dalam jangka waktu tertentu pemilik dwikewarganegaraan harus melepaskan salah satu kewarganegaraannya. Dalam hal apabila negara menolak dwikewarganegaraan, salah satu kewarganegaraan

¹⁹ Titik Triwulan Tutik 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, hal.235

akan gugur. Awalnya, menurut pandangan tradisional, memperlihatkan adanya penolakan terhadap konsep dwikewarganegaraan karena pada dasarnya kewarganegaraan dipandang sebagai satu-satunya rantai penghubung antara individu dengan suatu negara yang berdaulat menurut konsepsi yang ada pada saat itu.²⁰

Hukum kewarganegaraan adalah bagian dari kedaulatan suatu negara untuk menentukan siapa saja yang menjadi bagian dari negara itu, sehingga kewarganegaraan diberlakukan secara kaku. Pemberian suatu kewarganegaraan dari negara lain dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip kedaulatan (Peter J. Spiro:2010).²¹ Selain itu, juga akan menyebabkan ketidakstabilan hubungan diplomatik negara-negara di dunia. Masalah lain yang dikhawatirkan adalah masalah hukum perdata internasional terkait dengan status personal seseorang yang memiliki dwikewarganegaraan.²²

Keengganan hukum internasional untuk menerima dwikewarganegaraan ini secara jelas diatur dalam Konvensi Liga Bangsa-Bangsa (LBB) tentang Konflik Hukum Kewarganegaraan tahun 1930 (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws), lalu Dewan Eropa (Council of Europe) pada tahun

²⁰ Irene Bloemraad. 2004. *Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, the Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship*, International Migration Review, Vol. 38, No. 2, Hal. 90.

²¹ Peter J. Spiro.2010. *Dual Citizen as Human Right*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 8, No. 1, h. 113.

²² Ko Swan Sik, ed.(1990),*Nationality and International in Asian Perspective*,Dordrecht: Martinus Nijhoff, hal. 247.

1963 juga membuat Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality (Anja Brøndsted Sejersen:2008).²³ Dalam konsiderans Konvensi LBB tahun 1930 dinyatakan bahwa “*Efforts of humanity should be directed is the abolition of all cases both of statelessness and double nationality*”, Sedangkan pada Konvensi Dewan Eropa 1963 tujuan dari Konvensi tersebut bukan penghapusan total dwikewarganegaraan, tetapi sebisa mungkin mengurangi kasus kewarganegaraan banyak. Di saat yang sama pandangan yang pro terhadap dwikewarganegaraan juga berkembang namun tidak begitu populer. George Bancroft, seorang diplomat AS pada abad ke-19 yang mempromosikan North American Bancroft Treaty, mengatakan “*as soon tolerate a man with two wives as a man with two countries*”, sebagai metafora yang menganalogikan dwikewarganegaraan dengan praktik poligami, jika poligami dapat dianggap wajar oleh masyarakat, begitu pula seharusnya dengan dwikewarganegaraan.

Pasca Perang Dunia ke-II, hak asasi manusia berkembang dan hak untuk berpindah kewarganegaraan diakui sebagai hak asasi manusia dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB tahun 1948. Kewarganegaraan dipandang sebagai suatu hak yang mendasar. Selain itu, pandangan liberal menggeser konsepsi nasionalisme yang kaku, menjadi lebih fleksibel. Struktur masyarakat yang semakin heterogen

²³ Anja Brøndsted Sejersen. (2008). *I Vow to Thee My Countries The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century*, International Migration Review, Vol. 42, No.3, h. 530.

(terutama di Eropa) juga mendorong pergeseran pandangan kewarganegaraan yang awalnya dikaitkan dengan konteks kewilayahan dan kesukubangsaan.

Migrasi transnasional juga terus menggerus konsepsi tradisional kewarganegaraan yang dikaitkan negara kebangsaan (nation-state). Dengan perkembangan transportasi dan komunikasi, hubungan transnasional orang-orang semakin cair, dan kasus dwikewarganegaraan mulai timbul secara de facto, meskipun secara de jure belum diakomodir. Menjelang abad ke-21 ada pergeseran pandangan yang semakin permisif terhadap dwikewarganegaraan yang secara jelas terlihat dalam instrumen hukum internasional. Dalam Konvensi Eropa tentang Kewarganegaraan (European Convention on Nationality 1997) secara tegas mengharuskan negara peserta untuk mengizinkan dwikewarganegaraan bagi anak yang mendapatkan dwikewarganegaraan karena kelahirannya atau perkawinan.²⁴ Dari sini dapat dilihat perkembangan hukum internasional, khususnya instrumen hukum internasional negara-negara Eropa, semakin permisif terhadap kasus dwikewarganegaraan, yang pada awalnya menolak sama sekali dwikewarganegaraan dalam Konvensi LBB 1930, lalu sebisa mungkin menghindari dwikewarganegaraan menurut Konvensi Dewan Eropa

²⁴ European Convention on Nationality, 1997 berbunyi asli sebagai berikut *“A State Party shall allow: a. children having different nationalities acquired automatically at birth to retain these nationalities; b. its nationals to possess another nationality where this other nationality is automatically acquired by marriage.*

1963, dan pada akhirnya diterima di Eropa berdasarkan Konvensi Eropa 1997, Keadaan berkewarganegaraan ganda sering pula terjadi akibat dari perkawinan campuran antar bangsa yang otomatis menganut hukum perkawinan dan kewarganegaraan yang berbeda (Zulfa Djoko Basuki:2004).²⁵ Dimana masing-masing pihak yang terkait dalam perkawinan campuran tersebut oleh negara asalnya ada yang mengizinkan anak yang dihasilkan dari perkawinan tersebut untuk memiliki kewarganegaraan kedua orangtuanya (kewarganegaraan ganda/dwikewarganegaraan).

Dalam kenyataannya terdapat keanekaragaman peraturan dan asas-asas kewarganegaraan apakah *ius soli* atau *ius sanguinis*, karena negara bebas untuk memilih asas-asas manakah yang hendak dipakainya dalam menentukan siapakah yang menjadi warganya. Yang kemudian menimbulkan apatridie, bipatridie bahkan mungkin multipatridie karena dari benturan asas-asas kewarganegaraan yang tidak seragam. Akibatnya timbul peraturan-peraturan di bidang kewarganegaraan yang tidak sama di semua negara. Dan menurut istilah Sudargo Gautama hal ini menggambarkan seolah-olah terjadi “pertentangan”. Yang dimaksud dengan apatridie yaitu orang-orang yang tidak mempunyai suatu kewarganegaraan (tanpa kewarganegaraan). Pada akhir-akhir ini, apatride banyak kemungkinan terjadi, karena

²⁵ Zulfa Djoko Basuki.2004. *Perkawinan Campuran Serta Permasalahan Hukumnya di Indonesia Dewasa Ini*, Vol.1 No.3,Jakarta, Jurnal Hukum Internasional, April 2004, h.547.

perkembangan hubungan antara negara dan hubungan politis. Beberapa negara tertentu telah mulai mempergunakan pencabutan kewarganegaraan sebagai semacam hukuman. Apabila orang-orang yang terkena dinyatakan hilang kewarganegaraan oleh negara yang bersangkutan, dan mereka ini belum dapat memperoleh kewarganegaraan pengganti, maka mereka ini berstatus tanpa kewarganegaraan.

Apatride terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut asas ius soli lahir di negara yang menganut asas ius sanguinis. Sebagai contoh, orang China yang pro Koumintang, tidak diakui sebagai warga RRC, sedangkan Taiwan sebagai negara asal pada 1958 belum ada hubungan diplomatic dengan Indonesia, maka mereka juga tidak diakui sebagai warga negara Taiwan. Sehingga mereka merupakan “defacto apatride”. Untuk mencegah apatride: UU No. 62 Tahun 1958 pasal 1 huruf f menyatakan bahwa, anak yang lahir di wilayah Indonesia, selama orang tuanya tidak diketahui adalah warga negara Indonesia.

Sementara bagi orang Cina sebelum lahirnya UU No. 62 tahun 1958, untuk menentukan kewarganegaraan diadakan perjanjian antara Indonesia-Cina, yang dikenal dengan perjanjian Soenario-Chow pada tanggal 22 April 1955 yang diundangkan dengan UU No. 2 tahun 1958, berisi bahwa, semua orang Cina yang berdomisili di Indonesia harus mengadakan pilihan kewarganegaraan dengan tegas dan secara

tertulis.²⁶ Kasus yang paling marak mengenai apatride adalah ketika banyak terjadinya pengungsi-pengungsi yang melarikan diri dari Vietnam tahun 1970-an akibat dari Perang Vietnam. Keadaan tanpa kewarganegaraan ini adalah menyedihkan bagi yang harus mengalami. Sama sekali tidak ada perlindungan dari sesuatu negara. Tidak dapat memiliki paspor negara tertentu. Seandainya mereka harus diusir dari negara tempat mereka berdomisili, kemana mereka harus dikirim. Sedangkan Bipatridie atau dwi-kewarganegaraan akan terjadi apabila seseorang memiliki dua kewarganegaraan. Kenyataan terjadinya bipatridie kerap kali sering berlaku yaitu kalau seseorang penduduk pada suatu negara yang berasal dari kewarganegaraan lain diberi pewarganegaraan oleh negara yang didiaminya, tanpa ia menyatakan melepaskan kewarganegaraan aslinya (leluhurnya).

C. Teori Kebijakan Alternatif

1. Pengertian

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Secara umum kebijakan atau policy dipergunakan

²⁶ Titik Triwulan Tutik. 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, Hal. 236

untuk menunjukan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.²⁷

Menurut Noeng Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan : *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan.

Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahwa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu "Polis" yang artinya kota (*city*).²⁸ Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

²⁷ Muhadjir Noeng H. (2000). *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial: Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*, Yogyakarta: Raka Sarasin h. 15.

²⁸ Heinz Weihrich dan Harold Koontz. (1993). *Management A. Global Perspective Tent Edition*, New York: McGraw-Hill, h. 123

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.²⁹

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu. Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas

²⁹ Muhadjir Noeng H. (2003). *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Reseach*, Yogyakarta : Rake Sarakin, hal. 90.

yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan.

Sholichin Abdul Wahab³⁰ sebagaimana dikutip Suharno mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

³⁰ Solichin Abdul Wahab. 2010. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, Hal. 25-27.

b. Keputusan Kebijakan (*policy decisions*)

Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c. Pernyataan Kebijakan (*policy statements*)

ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d. Keluaran Kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil Akhir Kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan

sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

William N. Dunn membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:³¹

- a. Masalah kebijakan (*policy public*) Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan *public*. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*) Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasimengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.
- c. Tindakan kebijakan (*policy actions*) Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

³¹ Dunn William N.2003. *Pengantar analisis kebijakan publik*, Terjemahan ISIPOL, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Hal. 98.

- d. Hasil kebijakan (policy outcomes) Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.
- e. Hasil guna kebijakan Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

2. Analisis Kebijakan Publik

Studi kebijakan dapat dilihat sebagai bagian dari studi, disiplin maupun sistem administrasi, atau salah satu kajian dalam administrasi publik yaitu kebijakan publik (public policy). Dengan begitu kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitik beratkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan.³²

Untuk lebih memahami kebijakan maka perlu mengkaji tentang analisis kebijakan, karena kebijakan pada esensinya adalah suatu proses dalam

³² Abdul Wahab, Solichin.(2010). *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. hal.153

upaya untuk membuat perubahan kearah yang lebih baik, sehingga berdampak pada kesejahteraan bangsa. Pembuat kebijakan publik pada umumnya adalah unsur birokrat atau pejabat pemerintah termasuk para pegawai senior pemerintah, yang tugasnya adalah memberikan pelayanan demi kebaikan publik. untuk itu para ahli mencoba menjelaskan pengertian analisis kebijakan.

Menurut Bardach bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktifitas politik dan sosial.³³ Hal ini berarti dalam analisis kebijakan perlu dipahami masalah-masalah yang bersifat politis dan sosial. Kemudian Palto dan Sawicky sebagaimana dikutip Riant Nugroho menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan tindakan yang diperlukan untuk membuat suatu kebijakan, baik kebijakan yang baru maupun kebijakan yang merupakan konsekuensi dari kebijakan yang ada.³⁴ Sementara analisis kebijakan menurut William N. Dunn bahwa analisis kebijakan adalah

“Policy analysis is a problem solving discipline that draws on theories, methods, and substantive findings of the behavioral and social sciences, social professional and political philosophy, as is usual with complex activities there are several ways to define policy analysis. The one adopted here is that policy analysis is a process multidisciplinary

³³ Eugene Bardach. 2000. A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, New York: Seven Bridges Press h. 13

³⁴ Riant Nugroho. 2008. Public Policy, Jakarta: Alex Media Komputindo, h. 84.

inquiry designed to create, critically assess, and coinicate information that is useful in understanding and improving policies.”³⁵

Pendapat Dunn ini juga dikutip dalam Nanang Fattah bahwa analisis kebijakan merupakan suatu disiplin ilmu yang berupaya memecahkan masalah dengan menggunakan teori, metode dan substansi penemuan tingkah laku dan ilmu-ilmu sosial, profesi sosial, dan filosofi sosial politis,³⁶ yang dilakukan dengan cara tertentu. Sedangkan Dunn menyatakan bahwa ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, yaitu pendekatan empiris, evaluative dan normatif. Pendekatan empiris berupaya menjawab permasalahan fakta- fakta pendekatan evaluatif berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu, dan pendekatan normatif memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan. Prosedur analisis kebijakan menurut Dunn dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Prosedur Analisis Umum Menurut Waktu Tindakan Kebijakan 2.1³⁷

Tindakan Kebijakan	Deskripsi	Evaluasi	Rakomendasi
Sebelum tindakan(ex-ante)	Prediksi	-	Preskripsi
Sesudah tindakan (ex-pose)	Deskripsi	Evaluasi	-

³⁵ Willian N Dunn. 2003. Public Policy Analysis, London: Pearson Prentice Hall, h. 1

³⁶ Nanang Fattah. Analisis Kebijakan Pendidikan, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, Hal.5.

³⁷ William Dunn N.2003. *Pengantar analisis kebijakan publik*, Terjemahan ISIPOL.Yogyakarta: Gajah Mada University Press.Hal.98

Penjelasan dari istilah pada tindakan kebijakan diatas adalah:

- a. Definisi yang menghasilkan pengetahuan mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
- b. Prediksi adalah menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu,
- c. Preskripsi adalah menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa yang akan datang
- d. Deskripsi adalah menghasilkan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa sekarang dan masa lalu.
- e. Evaluasi adalah kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan permasalahan.

Berdasarkan prosedur analisis tindakan kebijakan ini bertujuan akhir pada pemecahan masalah yang dihadapi, sehingga perlu dibuat kebijakan untuk mengataasi permasalahan tersebut. Untuk itu analisis kebijakan akan memperkirakan apa yang akan terjadi apabila alternatif yang dipilih ditetapkan untuk dilaksanakan, memperkirakan apa yang akan terjadi kemudian apa yang harus dilakukan serta dampak apa yang akan terjadi dari kebijakan tersebut. Selanjutnya, apabila tidak dilakukan alternatif kebijakan tersebut maka tantangan yang akan terjadi baik kondisi politik, sosial, dan budaya apabila kebijakan itu tidak dilaksnakan. Kemudian analisis kebijakan mendeskripsikan kebijakan yang telah

dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan sehingga diperoleh gambaran apa kekurangan dari kebijakan yang telah dilakukan dan apa kelebihan dari kebijakan yang telah dilaksanakan, sehingga diperoleh alternatif yang tepat. Melalui evaluasi kebijakan akan diperoleh gambaran sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

D. Sejarah Perkembangan Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia

1. Zaman Belanda

Dalam buku-buku (dalam bahas Indonesia) yang membahas ketentuan Pasal 131 IS dan Pasal 163 IS Lazim dipergunakan sebutan “orang Indonesia” asli”, tidak ada kata-kata “bangsa” (orang-orang bangsa Indonesia asli). Pemakaian sebutan “orang Indonesia asli” dipertimbangkan berdasarkan berbagai aspek. Judul bab dalam IS (Bab kedelapan) adalah “van de ingezetenen” yaitu “tentang penduduk” bukan tentang kewarganegaraan/citizenship.³⁸ Pengertian ini dapat dimengerti. Indonesia pada waktu itu (Hindia-Belanda) bukan sebuah Negara yang mandiri, walaupun memiliki ciri-ciri kenegaraan. Indonesia adalah bagian (sebagai jajahan) Kerajaan Belanda. Hal yang sama berlaku untuk Suriname dan Curacao. Penduduk Indonesia adalah kaula Belanda (nederlands onderdanen). Sebutan “kaula Belanda” serupa

³⁸ Wirjono Projo Dikoro. 1989. Azas-Azas Kewarganegaraan di Indonesia, Jakarta: PT. Dian Rakyat. Hal. 174

dengan sebutan “British Subject” untuk penduduk daerah jajahan Inggris. Sebutan-sebutan itu dengan sengaja untuk membedakan dengan sebutan “British citizen” yaitu warga Negara di wilayah (negara) induk. Begitu juga sebutan kaula Belanda, untuk membedakan dengan warga Belanda yang disebut “nenderlander” yaitu orang Belanda.³⁹

Oleh karena Hindia-Belanda dijajah oleh Negeri Belanda, maka pada zaman itu segala sesuatu tentang kewarganegaraan diatur oleh Undang-undang dari Negeri Belanda. Yang menjadi pokok-pangkal dalam hal ini ialah Undang- undang (Wet) tanggal 12 Desember 1892 tentang “Nederlanderschap eningezetenschap” (Kebangsaan Belanda dan hal penduduk Kerajaan Belanda). Ada dua macam “Nederlander” (orang Belanda), yaitu: (1) orang Belanda sejak lahir dan berdasar keturunan (jus sanguinis), (2) orang-orang yang menjadi orang Belanda secara naturalisasi atau pewarganegaraan. Menurut pasal 10 orang Asing (vreemdeling) adalah orang yang bukan orang Belanda tersebut dan yang tidak dengan secara lain menjadi “Nederlands onderdaan” atau kaula Belanda.⁴⁰

Tentang kaula-Belanda ini ada Undang-undang (Wet) lain tanggal 10 Februari 1910 (staatsblad 1910-269) tentang kaula Belanda yang bukan orang Belanda. Menurut pasal 1 Undang-undang ini: dari orang-

³⁹ Bagir Manan. 2009 . *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No.12 tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press.Hal. 17

⁴⁰ Bagir Manan. 2009. *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 tahun 2006*.Yogyakarta: FH UII Press. Hal. 17

orang yang bukan orang Belanda, adalah kaula Belanda (Nederlands onderdaan) orang-orang berikut:

- a. Mereka lahir di Hindia-Belanda, Suriname, dan Curasao dari orang-orang tua yang bertempat tinggal disana atau, apabila bapaknya tidak dikenal dari ibu yang bertempat tinggal disana (dengan beberapa pengecualian mengenai anak-anak dari Konsul Asing);
- b. Mereka yang lahir di Hindia-Belanda, Suriname, dan Curasao, yang:
 - 1. Kedua orang tuanya tidak dikenal;
 - 2. Orang tuanya tidak berdiam diri disitu dan tidak mempunyai "Nationality" (kebangsaan) atau kebangsaannya tidak dikenal;
 - 3. Bapaknya, meskipun tidak berdiam diri disitu adalah kaula-Belanda;
 - 4. Ibunya, meskipun tidak berdiam diri disitu adalah kaula-Belanda, jika bapak-bapaknya tanpa nationality atau kebangsaannya tidak dikenal;
- c. Istri kaula-Belanda;
- d. Anak dari seorang kaula-Belanda meskipun lahir di luar daerah-daerah itu, yang dibawah umur 18 tahun atau sudah kawin;
- e. Anak tersebut sub empat yang setelah kawin atau setelah mencapai umur 18 tahun menetap di daerah-daerah tersebut.

Menurut pasal 2 status orang sebagai kaula-Belanda hilang:

1. Dengan naturalisasi atau pewarganegaraan seorang laki-laki atau seorang perempuan yang belum kawin disuatu Negara Asing;
2. Bagi seorang perempuan yang kawin dengan seorang warga dari suatu Negara Asing, kecuali apabila perempuan itu tidak mungkin menjadi warga dari Negara Asing tadi;
3. Dengan masuk dinas ketentaraan Negara Asing tanpa ijin dari pemerintah setempat;
4. Bagi orang-orang bukan Indonesia asli, yang setelah berada di luar daerah- daerah tersebut tidak dalam 3 bulan melaporkan diri pada seorang Konsul Belanda di tempat;
5. Bagi orang perempuan, yang termasuk dalam sub 1 dan 2, setelah ia kemudian mendapat nationality dari suaminya;
6. Dengan pembatalan status itu oleh yang berkuasa dalam beberapa hal tertentu. Dengan demikian pada zaman Hindia-Belanda tidak ada kewarganegaraan Indonesia, melainkan hanya ada kekaulaan Belanda sehingga pada waktu itu di Indonesia terhadap pengertian “orang asing” (vreemdeling) ada pengertian “kaula-Belanda” dan para kaula-Belanda ini dibagi dalam tiga golongan, yaitu:
 - a. Orang-orang Belanda
 - b. Orang-orang Indonesia asli (inlander)
 - c. Orang-orang timur asing (vreemde Oosterling) Tiga golongan ini kemudian dinamakan lain, yaitu:

Tiga golongan ini kemudian dinamakan lain, yaitu:

- a. Nederlands onderdaan-Nederlander atau kaula-Belanda yang terdiri dari orang Belanda
- b. Nederlands onderdaan-niet Nederlander van inheemse oorsprong (kaula- Belanda yang bukan orang-orang Belanda dan yang terdiri dari orang-orang Indonesia asli
- c. Nederlands onderdaan-niet Nederlander van uitheemsche oorsprong ataukaula-Belanda yang bukan orang Belanda dan bukan orang Indonesia asli, yaitu orang Eropa, bukan Belanda dan orang-orang Timur Asing seperti orang-orang Cina, Arab, India, dan lain-lain. Dalam hal ini orang Jepang disamakan dengan orang Eropa bukan Belanda.⁴¹

Hindia Belanda bukanlah suatu negara, maka tanah air Indonesia dalam zaman Belanda tidak mempunyai warga negara. menurut pertauran Hindia Belanda penghuni/penduduk tanah air Indonesia, yang bukan orang asing, disebut kaulanegara Belanda yang dapat dibagi sebagai berikut : ⁴²

- 1) Kaula negara Belanda orang Belanda;
- 2) Kaulanegara Belanda bukan orang Belanda tetapi yang termasuk Bumiputera;

⁴¹ Prdjodikoro, Wirjono.1989. Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia. Jakata: PT Dian Rakyat.Hal. 175

⁴² Titik Triwulan Tutik. 2006. Pokok-pokok Hukum Tata Negara. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. Hal. 237

- 3) Kaulanegara Belanda bukan orang Belanda tetapi juga bukan Bumiputera, misalnya: orang-orang Timur Asing (Cina, India, Arab dan lain-lain).

2. Zaman Pendudukan Jepang

Indonesia diduduki oleh Jepang dari bulan Maret 1942 sampai tanggal 17 Agustus 1945, pemerintah Jepang tidak mengeluarkan suatu peraturan resmi mengenai kewarganegaraan di Indonesia. Tetapi dalam praktek orang-orang di Indonesia yang bukan orang Jepang, baik orang-orang Indonesia asli maupun orang-orang keturunan Belanda, Cina, Arab, dan sebagainya, tidak lagi dipandang sebagai kaula-Belanda atau Nederlands onderdaan. Orang-orang keturunan Belanda pada umumnya dianggap sebagai orang-orang Belanda maka mereka seperti orang-orang Belanda juga dimasukkan dalam “konsentrasi-kamp” atau tempat pengasingan, jadi berada diluar kehidupan kemasyarakatan, dan orang-orang lain yang ada di Indonesia yang bukan orang Jepang, dianggap sama kedudukannya sebagai rakyat jelata. Maka dalam periode ini kewarganegaraan tidak diatur.

3. Sejak Proklamasi

Pada waktu Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, Negara Republik Indonesia belum mempunyai Undang-Undang Dasar. Sehari kemudian tanggal 18 Agustus 1945 PPKI

mengesahkan UUD 1945, mengenai kewarganegaraan UUD 1945 menyebutkan, antara lain (Titik Triwulan Tutik:238:)⁴³

- 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”, sedangkan;
- 2) Pasal 26 ayat (2) menentukan bahwa “Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan Undang-Undang”.

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

- 1) Orang yang asli dalam daerah Indonesia;
- 2) Orang yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di dalam wilayah negara Indonesia;
- 3) Anak yang lahir di dalam wilayah negara Indonesia.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa asas yang dianut dalam UU ini adalah *Ius Soli*. UU No. 3 tahun 1946 selanjutnya mengalami perubahan oleh UU No. 6 dan 8 Tahun 1947. Sebagaimana UU No. 3 tahun 1946, kalau diperhatikan dari UU tersebut bahwa kewarganegaraan yang dianut

⁴³ Op. Cit. Hal. 238

di Indonesia menganut asas *Ius Soli* yang dapat dilihat pada pasal 1 (a) dan (b) yaitu:

- 1) WNI adalah orang Indonesia asli dalam daerah negara Indonesia.
- 2) Orang peranakan yang lahir dan bertempat tinggal di Indonesia paling sedikit 5 tahun berturut-turut serta berumur 21 tahun, kecuali ia menyatakan keberatan menjadi WNI.⁴⁴

⁴⁴ Loc. Cit Hal. 238

4. Persetujuan Kewarganegaraan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB).

Persetujuan perihal pembagian warga negara hasil dari Konferensi Meja Bundar (27 Desember 1949) antara Belanda dengan negara Indonesia Serikat ada tiga hal yang penting dalam persetujuan tersebut antara lain : ⁴⁵

- 1) Orang Belanda yang tetap kewarganegaraan Belanda tetapi terhadap keturunannya yang lain dan bertempat tinggal di Indonesia kurang lebih 6 bulan sebelum 27 Desember 1949 setelah penyerahan kedaulatan dapat memilih kewarganegaraan Indonesia yang dinamakan “hak opsi” atau hak untuk memilih kewarganegaraan sedangkan pemilihan kewarganegaraan disebabkan tindakan aktif sebagai lawan tindakan pasif dalam hak repudiasi;
- 2) Orang-orang yang tergolong kawula Belanda (orang Indonesia Asli) berada di Indonesia memperoleh kewarganegaraan Indonesia kecuali tidak tinggal di Suriname/Antiland Belanda dan dilahirkan di wilayah Belanda dan dapat memilih kewarganegaraan Indonesia;
- 3) Orang-orang Eropa dan Timur Asing maka terhadap mereka dua kemungkinan yaitu: jika bertempat tinggal di Belanda dan

⁴⁵ Op. Cit. Hal. 239

ditetapkan kewarganegaraan Belanda, mereka yang dinyatakan sebagai WNI dapat menyatakan menolak dalam kurun waktu dua tahun.

5. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Penduduk Negara

Sesuai dengan Pasal 26 UUD 1945, pada tanggal 10 April 1946 diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 yang mengatur tentang Kewarganegaraan dan Kependudukan Republik Indonesia. Undang-Undang ini berlaku surut sejak tanggal 17 Agustus 1945. Berdasarkan Pasal 1 Undang- Undang Kewarganegaraan Indonesia yang pertama ini, kewarganegaraan Indonesia bisa didapatkan oleh :

- 1) orang Indonesia asli dalam wilayah Negara Indonesia;
- 2) orang yang tidak masuk dalam golongan tersebut di atas, tetapi turunan seorang dari golongan itu serta lahir, bertempat kedudukan, dan berkediaman dalam wilayah Negara Indonesia; dan orang bukan turunan seorang dari golongan termaksud lahir, bertempat kedudukan, dan berkediaman yang paling akhir selama sedikitnya lima tahun berturut-turut di dalam wilayah Negara Indonesia, yang telah berumur 21 tahun atau telah kawin;
- 3) orang yang mendapat kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi;

- 4) anak yang sah, disahkan, atau diakui dengan cara yang sah oleh bapaknya, pada waktu lahir bapaknya mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- 5) anak yang lahir dalam jangka waktu tiga ratus hari setelah bapaknya yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia meninggal dunia;
- 6) anak yang hanya oleh ibunya diakui dengan cara yang sah, yang pada waktu lahir mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- 7) anak yang diangkat secara sah oleh warga negara Indonesia;
- 8) anak yang lahir di dalam wilayah Negara Indonesia, yang oleh bapaknya ataupun ibunya tidak diakui secara sah;
- 9) anak yang lahir di wilayah Negara Indonesia yang tidak diketahui siapa orangtuanya atau kewarganegaraannya.

Pada dasarnya Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1936 menyatakan ada 4 (empat) cara untuk menjadi warga negara Indonesia. Pertama, untuk penduduk asli secara otomatis menjadi warga negara Indonesia. Kedua, penduduk yang sudah lebih dari lima tahun dan tidak pernah menyatakan diri menolak kewarganegaraan Indonesia adalah warga negara Indonesia. Ketiga, semua keturunan dari cara pertama dan cara kedua tersebut. Keempat, orang asing yang mendaftarkan diri untuk menjadi warga negara Indonesia. Undang-Undang ini pada prinsipnya menganut asas *ius soli*. Penduduk Indonesia secara pasif memperoleh status warga Negara Indonesia. Namun bagi mereka yang tidak menghendaki status tersebut, diperkenankan untuk menggunakan hak

repudiasinya dengan mengajukan pernyataan secara tertulis menolak kewarganegaraan Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 menambahkan ketentuan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 dengan: (j) badan hukum yang didirikan menurut hukum yang berlaku dalam Negara Indonesia dan bertempat kedudukan di dalam wilayah Negara Indonesia.⁴⁶ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 kemudian menegaskan bahwa seorangwarga negara Indonesia tersebut pada Pasal 1 sub b, yang mempunyai kewarganegaraan dari negara lain, dapat melepaskan kewarganegaraannya dari negara Indonesia dengan menyatakan keberatan menjadi warga negara Indonesia.⁴⁷ Perubahan dengan kedua Undang-Undang yang terakhir dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada mereka yang ingin menggunakan hak repudiasinya sampai tanggal 17 Agustus 1948. Sejak tanggal 17 Agustus 1948, penduduk Indonesia terdiri dari warga negara Indonesia dan warga negara asing. Setiap orang asing yang ingin menjadi warga negara Indonesia harus melalui proses pewarganegaraan berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946.⁴⁸

⁴⁶ Soetoprawiro Koerniatmanto.1994. Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka.Hal. 28

⁴⁷ CST Kansil. 2007. Hukum Tata Negara. Jakarta: Erlangga.Hal. 38

⁴⁸ Loc. Cit Hal. 38

6. Berdasarkan Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia yang berlaku hingga sekarang adalah UU No. 62 tahun 1958, yang mutlak berlaku sejak diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1958. Beberapa bagian dari undang-undang itu, yaitu yang mengenai ketentuan-ketentuan siapa warganegara Indonesia, status anak-anak dan cara-cara kehilangan kewarganegaraan, ditetapkan berlaku surut hingga tanggal 27 Desember 1949. Hal-hal selengkapnya yang diatur dalam UU No. 62 tahun 1958 antara lain: (1) Siapa yang dinyatakan berstatus Warga Negara Indonesia (WNI); (2) Naturalisasi atau Pewarganegaraan biasa; (3) Akibat pewarganegaraan; (4) Pewarganegaraan istimewa; (5) Kehilangan kewarganegaraan Indonesia; dan (6) Siapa yang dinyatakan berstatus orang asing.

Menurut Undang-Undang itu warga negara Indonesia adalah:

- 1) Mereka berdasarkan UU/peraturan/perjanjian, yang terlebih dahulu berlaku (berlaku surut);
- 2) Mereka yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam Undang- Undang itu.

Sebaliknya seseorang dapat menjadi Orang Asing jika ia tidak memenuhi syarat sebagai warganegara, seperti yang disebutkan diatas. Selain itu mungkin juga seorang Indonesia menjadi orang asing karena: (1)

Dengan sengaja, insyaf dan sadar menolak kewarganegaraan R.I; (2) Menolak kewarganegaraan R.I karena khilaf atau ikut-ikutan saja; dan (3) Ditolak oleh orang lain, misalnya seseorang anak yang ikut status orang tuanya yang menolak kewarganegaraan RI.⁴⁹

7. Perjanjian Dwi-Kewarganegaraan Republik Indonesia dengan Republik Rakyat Cina

Setelah kaum Komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina, sehingga muncul Republik Rakyat Cina (RRC) yang mempertahankan Undang-Undang Kewarganegaraan Cina Nasionalis. Undang-Undang ini menggunakan asas sanguinis. Artinya, semua orang Cina di manapun berada diklaim sebagai warga negara Cina. Hal ini mengakibatkan semua orang Cina yang berstatus warga negara Indonesia menjadi berstatus bipatride, disamping sebagai warga negara Indonesia juga sebagai warga negara RRC. Timbuknya dwikewarganegaraan adakalanya tidak selalu disebabkan oleh perbedaan antara peraturan kewarganegaraan masing-masing negara yang menganut asas perolehan kewarganegaraan yang berbeda, namun dapat juga timbul apabila peraturan kewarganegaraan di setiap negara seluruhnya sama. Berhubungan dengan kesulitan-kesulitan yang timbul dalam masalah dwi kewarganegaraan, maka dalam praktek negara-negara berusaha untuk

⁴⁹ Samidjo. 1996. Ilmu Negara. Jakarta: Amico. Hal. 42

mencegah atau setidaknya mengurangi adanya kewarganegaraan ganda tersebut.⁵⁰

Masalah dwikewarganegaraan dapat menimbulkan kesulitan ataupun masalah. Masalah atau kesulitan tersebut terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban sebagai warganegara, hal ini dapat dipahami karena bagaimanakah pelaksanaan hak dan kewajiban sebagai warganegara jika seandainya seseorang mempunyai dwi-kewarganegaraan. Hak dan kewajiban sebagai warganegara manakah yang harus dilakukan.⁵¹ Seperti di Indonesia sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1958 Tentang perjanjian dwi-kewarganegaraan Republik Indonesia-Republik Rakyat Cina, terdapat penduduk Indonesia yang mempunyai dwi-kewarganegaraan terutama orang-orang keturunan cina. Menurut Undang-undang kewarganegaraan Republik Indonesia mereka merupakan warganegara Indonesia, juga menurut Undang-Undang Republik Rakyat Cina mereka juga merupakan warganegara Republik Rakyat Cina.⁵²

Orang yang mempunyai dwikewarganegaraan (orang keturunan Cina) ini sering menimbulkan kesulitan, atau persolan di dalam masyarakat, yang dapat menimbulkan kesulitan, baik terhadap yang

⁵⁰ Abdul Bari Azed.1995. Intisari Kuliah Masalah Kewarganegaraan. Pusat Studi Hukum Tata Negara: Indo Hill. Hal. 7

⁵¹ Loc. Cit. Hal. 7

⁵² Imam Choirul Muttaqin. "Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." Tesis S2 Universitas Indonesia, 2011. Hal. 79

bersangkutan maupun terhadap pemerintah Indonesia, untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, terjadi pembicaraan antara pihak Indonesia dan RRC sehingga menghasilkan persetujuan dalam bentuk Perjanjian Dwi Kewarganegaraan. Isi perjanjian ini diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 ini bertujuan untuk menyelesaikan masalah dwi-kewarganegaraan yang ada pada waktu itu dan mencegah timbulnya dwi kewarganegaraan di kemudian hari. Masalah dwi-kewarganegaraan diselesaikan dengan cara menghilangkan salah satu kewarganegaraan yang serempak dimiliki seseorang. Untuk itu kedua belah pihak menyepakati hal-hal berikut ini :

- 1) Suatu golongan yang mempunyai dwi-kewarganegaraan dianggap tidak mempunyai kewarganegaraan rangkap lagi, karena menurut pendapat Pemerintah Indonesia kedudukan sosial politik mereka membuktikan bahwa mereka dengan sendirinya telah melepaskan kewarganegaraan RRC-nya.
- 2) Mereka yang berkewarganegaraan rangkap selain butir a, harus memilih dengan kehendak sendiri salah satu kewarganegaraan yang akan mereka pertahankan. Dengan ketentuan bahwa mereka yang tidak menyatakan pilihannya menjadi warga negara asing. Suami/ istri yang berkewarganegaraan rangkap menentukan pilihannya masing-masing. Dan selama anak belum dewasa,

mengikuti pilihan bapak/ ibunya. Dan jika telah dewasa, anak tersebut harus memilih salah satu kewarganegaraan.

Pasal X Perjanjian Dwi-kewarganegaraan menentukan bahwa apabila seorang warga negara Indonesia kawin dengan seorang warga negara RRC, masing-masing tetap memiliki kewarganegaraan asal, kecuali apabila salah satu dari mereka dengan kehendak sendiri memohon dan memperoleh kewarganegaraan dari partnernya. Apabila ia memperoleh kewarganegaraan partnernya, dengan sendirinya akan kehilangan kewarganegaraan asalnya. Dari sudut ketentuan Indonesia, ketentuan tersebut merupakan ketentuan khusus dari ketentuan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958.

8. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, menyatakan bahwa undang-undang kewarganegaraan yang lama, yaitu Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosial tidak memenuhi syarat. Secara filosofis, undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia masih mengandung ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antara warga negara,

serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak.

Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia adalah undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden Tahun 1959, yakni dengan kembali berlakunya Undang-undang Dasar 1945. Undang-undang Dasar 1945 inipun sudah diamandemenkan, sehingga lebih menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia dan Hak Warga Negara.

Secara sosiologis, Undang-Undang Nomor 62 tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat Internasional dalam pergaulan global, yang mengkehendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara dihadapan hukum, serta adanya kesetaraan dan keadilan gender. Oleh karena undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia sudah tidak memenuhi syarat, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan Republik Indonesia telah menghapus semua aturan kewarganegaraan yang diskriminatif. Selain memperlakukan warga keturunan sama seperti warga bangsa Indonesia lainnya, undang-undang ini juga melakukan terobosan penting, yakni dengan memberi

kewarganegaraan ganda bagi anak dari hasil perkawinan campuran antara Warga Negara Indonesia dengan warga negara Asing sebelum anak berusia 18 tahun dan belum menikah. Tujuannya adalah untuk melindungi hak-hak anak.⁵³

Suatu perkawinan kadangkala dapat menyebabkan terjadinya status kewarganegaraan seseorang. Hal ini terjadi dalam perkawinan campuran, yaitu perkawinan yang dilangsungkan dengan beda kewarganegaraan. Adanya perkawinan campuran dapat menyebabkan warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan memperoleh kewarganegaraan pasangannya ataupun tetap pada kewarganegaraan mereka masing-masing, yaitu Warga Negara Indonesia. Hal ini terlihat dalam pasal 26 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang menyatakan :

“Bahwa :

- (1) Perempuan warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut.
- (2) Laki-laki warga Negara Indonesia yang kawin dengan perempuan warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Republik

⁵³ Imam Choirul Muttaqin. “Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.” Tesis S2 Universitas Indonesia, 2011. Hal. 80

Indonesia jika menurut hukum negara asal istrinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut.

- (3) Perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika ingin tetap menjadi warga negara Indonesia dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut, kecuali pengajuan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda.
- (4) Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 (tiga) tahun sejak tanggal perkawinannya berlangsung.”

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa perempuan warga Negara Indonesia yang menikah dengan laki-laki Warga Negara Asing dapat kehilangan kewarganegaraan Indoensianya, apabila hukum dari negara asal suaminya menyatakan kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat dari perkawinan campuran yang dilaksanakan. Sebaliknya laki-laki warga Negara Indonesia yang menikah dengan perempuan Warga Negara Asing juga dapat kehilangan kewarganegaraan Indoensianya, apabila hukum dari negara asal istrinya menyatakan kewarganegaraan

suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat dari perkawinan campuran yang dilaksanakan.⁵⁴

Warga negara Indonesia tetap dapat mempertahankan warga Negara Indonesianya seperti tercantum dalam Pasal 26 (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dengan cara mengajukan surat pernyataan tentang keinginannya untuk mempertahankan kewarganegaraannya. Surat pernyataan itu disampaikan kepada pejabat atau perwakilan Republik Indonesia yang diwilayahnya meliputi tempat tinggalnya. Pengajuan itu dapat dilakukan apabila tidak mengakibatkan kewarganegaraanganda. Surat pernyataan itu harus diajukan setelah 3 tahun sejak tanggal perkawinan berlangsung. Penetapan batas 3 tahun ini dimaksudkan untuk memberikan suatu pilihan apakah mereka akan meneruskan perkawinannya atau tidak karena pada umumnya perkawinan campuran hanya berlangsung dalam waktu 3 tahun.

⁵⁴ Op.Cit. Hal 83

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Adapun tipe penelitian menggunakan tipe penelitian normative dimana kajian berpusat pada buku-buku serta pendekatan asas-asas hukum, kaidah hukum atau norma hukum yang berkaitan Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan) yang kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu dengan cara memaparkan informasi teoritis secara objektif dan sistematis mengenai kedudukan dan hubungan antara konstitusi dan jaminan terhadap Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan).

B. Jenis dan sumber data

Dalam melakukan penelitian hukum normatif, jenis dan sumber data yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu UUD yang pernah berlaku di Indonesia .

2. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, tulisan para ahli hukum, jurnal ilmiah, laporan dan hasil penelitian dan lain-lain sepanjang relevan dengan objek yang diteliti.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan lain sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi/menunjang data penelitian ini,

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Dalam pengumpulan data diusahakan sebanyak mungkin data yang diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini dengan memanfaatkan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisis literatur-literatur, laporan penelitian, dokumen-dokumen resmi, serta sumber-sumber bacaan lainnya dengan cara mencatat, memfotocopy atau memindahkan data yang relevan dengan objek penelitian.

D. Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi ini dilakukan dengan

membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis dalam penelitian untuk memudahkan analisis data. Hal tersebut dilakukan dengan memilah dan memilih data guna memperoleh pemahaman yang utuh tentang berkaitan Kebijakan Alternatif Pemerintah Atas Tuntutan Dwikewarganegaraan (Studi Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan).

Data yang sudah diperoleh tersebut, selanjutnya akan dianalisis secara induktif kualitatif untuk sampai pada suatu kesimpulan, sehingga pokok permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini dapat dijawab.

BAB IV

PEMBAHASAAN

A. Analisis Kebijakan Alternatif Pemerintah Indonesia atas Tuntutan Dwikewarganegaraan

Di Indonesia status kewarganegaraan ganda masih diberlakukan secara terbatas yakni pada anak dari status perkawinan campuran karena politik hukum kewarganegaraan di Indonesia masih menganut prinsip single nationality. Dalam kasus perkawinan campuran misalnya, baik Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia (yang selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Lama) maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia (yang selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Baru) memang tidak memberikan status kewarganegaraan Indonesia secara otomatis bagi wanita WNA yang menikah dengan pria WNI. Namun demikian apabila wanita WNA tersebut ingin menjadi WNI maka ia harus mengajukan permohonan resmi sesuai peraturan yang berlaku. Demikian juga wanita WNI yang menikah dengan seorang pria WNA dapat tetap mempertahankan kewarganegaraan Indonesia, bila ia hendak mengikuti kewarganegaraan suami menjadi WNA, maka wanita tersebut diharuskan untuk mengajukan permohonan sesuai peraturan yang berlaku. Hal ini tentu

dapat menimbulkan perbedaan kewarganegaraan dalam keluarga suatu perkawinan campuran.⁵⁵

Perbedaan kewarganegaraan tidak saja terjadi antara pasangan suami istri dalam suatu perkawinan campuran, tetapi juga terjadi pada anak-anak hasil perkawinan campuran. Menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Lama, kewarganegaraan untuk anak hasil perkawinan campuran mengikuti kewarganegaraan ayahnya, apabila anak yang lahir dalam suatu perkawinan campuran dari ibu WNI dan ayahnya WNA, anak tersebut secara otomatis menjadi WNA, sehingga terjadi perbedaan kewarganegaraan antara anak yang lahir tersebut dengan ibunya yang WNI. Perbedaan kewarganegaraan antara anak WNA dengan ibunya WNI menimbulkan banyak masalah hukum, baik selama masa perkawinan campuran itu berlangsung maupun setelah putusnya perkawinan campuran. Terdapat banyak kasus yang muncul, dimana UU Kewarganegaraan Lama tidak dapat melindungi anak-anak yang lahir dari seorang ibu WNI suatu perkawinan campuran, teristimewa saat putusnya perkawinan dan anaknya yang WNA harus berada dalam pengasuhan ibunya WNI serta bertempat tinggal di dalam Negara Indonesia yang notabene merupakan negara ibunya sendiri.⁵⁶

⁵⁵ Lim harity, May. 2014. Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4. Hal 817

⁵⁶ Leonora Bakarbesy dan Sri Handajani, 2012. "*Kewarganegaraan Ganda Anak dalam Perkawinan Campuran dan Implikasinya dalam Hukum Perdata Internasional*" Jurnal Perspektif Volume XVII No. 1 Edisi Januari, h. 2

1. Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006

Kini, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia yang baru merupakan suatu lompatan besar dari dari undang-undang kewarganegaraan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Kendati memang pada prinsipnya adalah sama yaitu kewarganegaraan Tunggal, tetapi dalam undang-undang ini diperkenalkanlah prinsip kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak-anak hasil perkawinan campuran sampai berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk memilih salah satu kewarganegaraan orangtuanya.

Undang-undang tersebut juga memperlihatkan adanya penerapan dua asas penentuan status kewarganegaraan sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Mereka yang belum berusia 18 tahun atau belum menikah dan setelah anak tersebut berusia 21 tahun, maka anak tersebut dapat memilih kewarganegaraannya sesuai dengan kehendaknya.⁵⁷ Aturan tersebut terlihat secara jelas diterapkannya konsep kewarganegaraan ganda hanya saja masih terbatas pada anak-anak hasil perkawinan campuran sampai anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin. Ketika anak tersebut sudah usia 18 tahun atau sudah kawin, maka

⁵⁷ Pasal 6 dinyatakan bahwa sebelum anak-anak tersebut berumur 18 tahun, maka anak-anak tersebut mempunyai kewarganegaraan ganda dan setelah anak-anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin dan diberi tenggat waktu 3 tahun, anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya. Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

ia harus memilih salah satu di antara dua kewarganegaraan yang ia miliki sebelumnya. Penerapan status kewarganegaraan ganda yang dianut dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 dapat disebut sebagai sebuah terobosan untuk mengatasi problematika yang timbul dalam perkawinan campuran, maupun setelah putusnya perkawinan campuran, dimana terdapat perbedaan kewarganegaraan antara orangtua dan anak-anak hasil perkawinan itu yang kerap membuat sang anak terlindungi hak-haknya.

Selain itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 juga ditujukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum berupa status kewarganegaraan Republik Indonesia bagi anak hasil perkawinan campur dari seorang ibu Warga Negara Indonesia dan seorang ayah Warga Negara Asing. Perubahan mendasar lainnya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 adalah :

a. Menganut 4 asas Kewarganegaraan, yakni :

- 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.⁵⁸
- b. Mengatur 8 prinsip pokok selain 4 asas Kewarganegaraan di atas, yaitu :
- 1) Asas kepentingan nasional: peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.
 - 2) Asas perlindungan maksimum: pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri.
 - 3) Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan: bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
 - 4) Asas kebenaran substantif: prosedur kewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat- syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

⁵⁸ Undang-Undang No. 2 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan

- 5) Asas nondiskriminatif: 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. Asas ini 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 ikhwal 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.⁵⁹
- c. Memberikan status Kewarganegaraan Ganda Terbatas bagi anak hasil perkawinan campur antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing sampai usia 18 tahun atau sudah kawin dan setelah itu ia diwajibkan memilih salah satu status kewarganegaraannya (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006). Pada dasarnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tidak

⁵⁹ N.H.T Siahaan dan Subuhata. 2007 *Hukum Kewarganegaraan dan HAM bagaimanakah SBKRI Menurut UU No. 12 Tahun 2006*, (Jakarta: Pancar alam dan Pusat Kajian Hukum dan Ekonomi (PK2HE). hal. 83

mengenal asas bipatride, yakni sistem kewarganegaraan ganda, ataupun juga tidak mengenal asas apatride, yakni tanpa kewarganegaraa tetapi kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan pengecualian saja.

- d. Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) bagi Warga Negara Indonesia keturunan (etnis Tionghoa, India, Arab, dan lain-lain) tidak diperlukan lagi Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia adalah kebijakan pemerintah orde baru yang diatur melalui Peraturan Menteri Kehakiman Nomor JB/3/4/12 Tahun 1978 yang menyatakan bahwa setiap Warga Negara Indonesia harus mengajukan permohonan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia kepada Menteri Kehakiman, khususnya bagi mereka yang keturunan asing yang sudah menjadi Warga Negara Indonesia dan telah dewasa namun tidak memiliki bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Ditinjau dari segi sosial, latar belakang pengaturan status kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 adalah perlakuan diskriminasi terhadap anak hasil perkawinan campur yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia dan seorang ayah Warga Negara Asing, anak yang lahir di luar perkawinan campur yang sah dari seorang ibu Warga Negara Asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia

sebagai anaknya dan anak dari ibu Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah dengan seorang ayah Warga Negara Asing, yaitu tidak adanya jaminan kepastian hukum sebagai Warga Negara Indonesia oleh karena sebelum Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2006 ini lahir Indonesia menganut asas ius sanguinis dalam penentuan status kewarganegaraan seseorang sehingga status kewarganegaraan seorang anak hasil perkawinan campur yang sah maupun di luar perkawinan yang sah ditentukan berdasarkan garis keturunan/pertalian daerah dengan sang ayah. Hal ini merupakan bentuk lain dari apartheid (Segregation) atau state sponsored racial discrimination yang diekspresikan melalui perangkat hukum dan kebiasaan.⁶⁰

Dalam rangka penghapusan diskriminasi di Indonesia, Pemerintah telah meratifikasi Konvensi Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Dalam Pasal 3 konvensi yang telah diratifikasi ini menyebutkan agar Negara peserta membuat Undang-Undang yang menjamin pelaksanaan dan penikmatan hak-hak asasi manusia. Salah satu Undang- Undang yang telah dibuat untuk mengatur dan melindungi hak asasi manusia adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dari tahun 1958 hingga sekarang sudah ada 6 (enam) Instrumen Internasional

⁶⁰ Frans H. Winarta, Dalam N.H.T Siahaan dan Subiharta.2007. *Hukum Kewarganegaraan dan HAM Bagaimana SBKRI menurut UU No. 12 Tahun 2006*, (Jakarta: Pancaran Alam dan Pusat Kajian Kebijakan Hukum dan Ekonomi (PK2HE). hal. 50.

Hak Asasi Manusia yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia, yaitu:

a. Konvensi tentang Hak-hak Politik Kaum Wanita (Undang-Undang Nomor 68 tahun 1958, tanggal 17 Juli 1958).

1) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi wanita (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, Tanggal 24 Juli 1984);

2) Konvensi tentang Hak-hak Anak (Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 Tanggal 25 Agustus 1990);

3) Konvensi Internasional Anti Apartheid dalam Olahraga (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1993, Tanggal 22 Mei 1993);

4) Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukum yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusiawi (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998, Tanggal 28 September 1998);

b. Status kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campur diatur dalam:

1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 4 Warga Negara Indonesia adalah:⁶¹

a. 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;

⁶¹ Undang-Undang No. 2 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan

- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah seorang Warga Negara Indonesia dan ibu Warga Negara Asing;
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- e. 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;
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- h. 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;

- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. 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;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Pasal 5

- (1) Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.

- (2) Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh Warga Negara Asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.⁶²

Pasal 6

- (1) Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf i, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.
- (2) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada Pejabat dengan melampirkan dokumen sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan.⁶³
- (3) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.⁹

Setidaknya ada 4 alasan perlu dan tidaknya asas dwikewarganegaraan, yaitu: 1). Keharusan dual citizenship. Indonesia

⁶² Undang-Undang No. 2 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan

⁶³ *ibid*

sebenarnya mulai mengenal asas kewarganegaraan ganda melalui UU No. 12 Tahun 2006. Meski dalam peraturan tersebut kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campuran sampai berusia 21 tahun dan selanjutnya harus memilih salah satu kewarganegaraannya (lihat Pasal 21 jo. Pasal 6 UU Kewarganegaraan). Ada banyak alasan mengapa prinsip dwikewarganegaraan salah satunya adalah gelombang migrasi besar dari negara yang pendapatannya rendah. Jika asas dwikewarganegaraan kemudian berlaku maka para imigran bisa menjadi ancaman bagi sebuah negara. Dengan alasan inilah kemudian sejumlah aturan ketat diterapkan. Contohnya di Amerika, meski melegalkan kewarganegaraan ganda, aturan ketat tetap berlaku apalagi soal militer dan pajak; 2). Pindah kewarganegaraan. Kepindahan seorang WNI menjadi warga negara lain bergantung pada rasa cinta pada tanah air dan resiko yang harus dipertimbangkan, yaitu: pertama adalah masalah ekonomi. Jika menjadi warga negara lain apakah akan diberi tunjangan hidup dari pemerintah dan fasilitas lainnya. Kedua, jika ingin mendapatkan kembali kearganegaraan asli maka ia harus mengurus kembali persyaratannya dan ini akan memakan waktu yang lama. Ketiga, berkaitan dengan generasi emas Indonesia. Misalnya seorang juara olimpiade ingin melepas kewarganegaraan, maka Indonesia akan kehilangan generasi berprestasi⁶⁴

⁶⁴ Ahmad Jazuli. 2017. Diaspora Indonesia dan Dwikewarganegaraan dalam Perspektif Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM R

B. Upaya Undang-Undang Menyelesaikan Masalah Dwikewarganegaraan

Seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dinilai sudah tidak sanggup lagi mengakomodir kepentingan para pihak dalam perkawinan campuran terutama perlindungan hukum bagi seorang istri yang statusnya Warga Negara Indonesia dan masalah status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campur dimana si ibu Warga Negara Indonesia akan mengalami kesulitan mendapatkan pengasuhan anaknya yang Warga Negara Asing apabila perkawinan campur itu putus karena sesuatu hal.⁶⁵

Bila ditinjau ke belakang, produk hukum yang dihasilkan pada masa orde lama yaitu Program Benteng tahun 1951 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1959 yang dimaksudkan untuk memecah persoalan polarisasi sosial Warga Negara asli dan Warga Negara tidak asli (pribumi dan non pribumi). Pada masa tahun 1945 sampai berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan masa pengembangan konsep kebangsaan. Dalam kurun waktu itu terjadi usaha-usaha untuk menggantikan konsep kebangsaan itu dengan konsep atau ideologi lain, yaitu munculnya pemberontakan yang bersifat politis ideologis dan separatis. Kemudian lahir orde baru dengan tujuan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara

⁶⁵ Imam Choirul Muttaqin.2011. "Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." Tesis S2 Universitas Indonesia.

murni dan konsekuen ternyata tidak berhasil, yang terjadi justru kebalikannya yakni hukum menjadi sarana untuk menopang kekuasaan dan status quo.

Selama orde baru, banyak praktik hukum yang tidak aspiratif dan tidak demokratis, sebaliknya sebagai produk hukum orde baru telah memangkas hak-hak warga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum internasional, contoh konkrit sebagai ekspresi yang membawa implikasi praktek politik hukum yang diskriminatif orde baru yaitu berusaha menggarap masalah Warga Negara Indonesia Tionghoa secara serius, mendasar dan mendalam yaitu melalui politik hukum pembuatan produk hukum, yang berbentuk Resolusi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor III/RES/MPRS/1966 tentang Pembinaan Kesatuan Bangsa, seterusnya rezim orde baru yang berciri legalistik dalam seluruh kebijaksanaan yang diambilnya selalu didasarkan pada format perundangan seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden dalam melaksanakan proses konsep kebangsaan Indonesia. Untuk keperluan legalitas tersebut, maka sejak periode awal, salah satu langkah untuk memecah persoalan etnik Tionghoa pemerintahan orde baru telah mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet Nomor 31/U/IN/12/1966 kepada Menteri Kehakiman Republik Indonesia untuk tidak menggunakan penggolongan penduduk Indonesia berdasarkan pasal 131 dan 163 IS (Indische Staatsregelling) dan Keputusan Presiden

Nomor 24 Tahun 1967 tentang Kebijakan Pokok yang menyangkut Warga Negara Indonesia keturunan asing.

Dalam konteks mengupayakan kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia dianggap perlu untuk meniadakan semua praktik yang mengarah pada pemilahan atau pengkotak-kotakan golongan penduduk kepada Warga Negara Indonesia Tionghoa dimungkinkan untuk mengganti nama mereka dengan nama-nama Indonesia sebagaimana ditentukan dalam keputusan Presidium Kabinet Nomor 127/4/Kep/12/1966 tanggal 27 Desember 1966. Pada tanggal 8 Juli 1996 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia, selanjutnya di sini disebut Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1996. Keputusan tentang hukum ini menyatakan bahwa istri dan anak berusia di bawah 18 tahun dari seseorang yang memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia (proses naturalisasi), langsung mengikuti kewarganegaraan suami/ayahnya tersebut (Pasal 1). Seorang anak (termasuk dari luar kawin), yang belum berusia 18 tahun, dari seorang wanita Warga Negara Indonesia melalui proses pewarganegaraan, langsung menjadi

Warga negara Indonesia, mengikuti kewarganegaraan ibunya (Pasal 2). Dengan Keputusan Presiden ini, semua peraturan perundang-undang, yang untuk kepentingan berbagai hal mensyaratkan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia, dinyatakan tidak berlaku lagi. Kemudian, ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25

Tahun 1996 kepada aparat daerah, supaya menghapus semua kebijakan hukum yang mewajibkan istri dan anak untuk melampirkan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia untuk kepentingan tertentu. Kemudian pemerintah mengeluarkan instrument pelaksanaan produk hukum di atas. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran (SE) Nomor 471.2/1265/SJ kepada seluruh Gubernur, Bupati, dan Walikota di seluruh Indonesia untuk tidak lagi memberlakukan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Direktur Jenderal Imigrasi, mengeluarkan surat edaran tanggal 9 Juli 2002, yang pada intinya menyatakan, paspor Warga Negara Indonesia yang telah memperoleh kewarganegaraan melalui naturalisasi, agar melampirkan petikan Keputusan Presiden tentang Kewarganegaraan, sementara anak dan keturunannya, cukup dengan akta kelahiran dan Kartu Tanda Penduduk. Surat Edaran yang sama dikeluarkan pula tanggal 16 April 2004 oleh Dirjen Imigrasi. Surat Edaran Dirjen Imigrasi menegaskan hal serupa sesuai Surat Edaran 9 Juli 2002, bahwa permohonan paspor, tidak perlu mensyaratkan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia. Kemudian Dirjen menyatakan bahwa Surat Edaran ini bersifat mengikat kepada seluruh kantor Imigrasi di Indonesia. Wakil Presiden Hamzah Haz mengeluarkan surat edaran, yakni Setwapres Nomor B.3/3 tanggal 15 Maret 2004. Wakil Presiden memerintahkan kepada Jaksa Agung, Kapolri, Menteri-Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota, untuk menertibkan dan menindak aparat bawahannya yang masih memberlakukan Surat Bukti

Kewarganegaraan Republik Indonesia bagi Warga Negara Indonesia keturunan (Tionghoa, India, Arab, dan lain-lain). Kemudian lahir Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1959 tentang Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Republik Rakyat Cina.⁶⁶

Disebutkan dalam persetujuan ini bahwa ada berbagai kelompok Warga Negara Indonesia yang dikelompokkan sebagai Warga Negara Indonesia tunggal, atau mereka yang tidak diperkenankan untuk memilih kewarganegaraan Republik Indonesia-Republik Rakyat Cina dan tetap menjadi Warga Negara Indonesia, yakni bagi mereka yang berstatus seperti tentara, veteran, pegawai pemerintah, yang pernah membela nama Republik Indonesia di dunia internasional, petani atau mereka yang secara implisit sudah pernah ikut Pemilihan umum Tahun 1955. Ada tokoh-tokoh Tionghoa dalam kelompok ini, yang secara tidak konsekuen tetap saja perjanjian dwikewarganegaraan dengan kewajiban memilih kewarganegaraan Republik Indonesia atau Republik Rakyat Cina diterapkan kepada mereka. Perjanjian Republik Indonesia dan Republik Rakyat Cina, kemudian telah dituangkan dalam UndangUndang Nomor 2 Tahun 1958. Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai upaya menyelesaikan masalah dwikewarganegaraan, yang dengan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1959, dengan masa opsi 2 tahun (20 Januari 1960-20 Januari 1962). Kemudian

⁶⁶ Imam Choirul Muttaqin.2011. "Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." Tesis S2 Universitas Indonesia. Hal 160

dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1969, dibatalkanlah Perjanjian dwi kewarganegaraan tersebut di atas. Dengan demikian, persoalan status Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa sudah terselesaikan. Anak-anak Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa yang lahir setelah 20 Januari 1962, sudah menjadi Warga Negara Indonesia tunggal, dimana setelah dewasa tidak diperbolehkan lagi untuk memilih kewarganegaraan lain, selain Warga Negara Indonesia. Dengan demikian pula, tidak perlu lagi membuktikan kewarganegaraan dengan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia. Keberadaan dari produk perundangan, baik Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1996 maupun Instruksi residen Nomor 4 Tahun 1999 yang dengan jelas tidak lagi mensyaratkan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia untuk berbagai kepentingan perdatanya (akta kelahiran, paspor, menyekolahkan anak, mengurus Kartu Tanda Penduduk, dan sebagainya) bukan tidak berdasar sama sekali. Artinya, ketentuan di atas mengacu kepada prinsip-prinsip yang diatur oleh peraturan perundang undangan sebelumnya, yang juga posisi hierarki legalisasinya lebih bersifat kuat karena dalam UndangUndang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia yang dalam peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1958, menyatakan bahwa penunjukan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia demikian hanya jika ada pernyataan suatu instansi yang bersifat meragukan status orang tersebut. Oleh karena kebijakan-kebijakan tersebut terbukti gagal dan efektivitasnya cenderung terbatas, maka lahirlah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negara dan memberikan jaminan kepastian hukum tentang siapa saja Warga Negara Indonesia itu sehingga tercermin adanya persamaan hukum diantara warga negara. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 merupakan suatu produk hukum yang lahir dari amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian dibentuk Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, yakni:

- a. peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- b. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01-HL.03.01 Tahun 2006 berisi tentang Penjabaran Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006.
- c. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.HL-05.06 Tahun 2006 berisi tentang Penjabaran Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.80-HL.04.01 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pencatatan, dan 64 Pemberian Fasilitas Keimigrasian Sebagai Warga Negara Indonesia yang Berkewarganegaraan Ganda. Ditinjau dari segi perspektif hukum, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Kewarganegaraan lama yaitu Undang

Undang Nomor 62 Tahun 1958 dikarenakan untuk memberikan perlindungan hukum yang diwujudkan dengan:

- a. Perempuan Warga Negara Indonesia yang menikah dengan pria Warga Negara Asing tidak otomatis kehilangan haknya sebagai Warga Negara Indonesia melainkan ia diberi hak opsi untuk mempertahankan status kewarganegaraannya sebagai Warga Negara Indonesia atau mengikuti status kewarganegaraan suaminya.
- b. Apabila perkawinan campuran itu putus karena sesuatu hal dan hak pengasuhan anak jatuh kepada ayahnya yang Warga Negara Asing, maka ketika si ibu Warga Negara Indonesia yang hendak menemui anaknya di luar negeri tidak dituduh sebagai penculik.
- c. Anak perkawinan campur antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing adalah Warga Negara Indonesia sampai usia 18 tahun atau sudah kawin dan sesudah itu ia diwajibkan memilih salah satu status kewarganegaraannya (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, penulis mengambil kesimpulan bahwa:

1. Analisis kebijakan alternatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama dinilai dari berbagai aspek bertentangan dengan konsep persamaan derajat setiap warga negara, sehingga diganti dengan Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Undang-Undang ini telah melakukan terobosan penting dalam menghapus berbagai bentuk diskriminasi selama ini. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia yang baru merupakan suatu lompatan besar dari undang-undang kewarganegaraan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Kendati memang pada prinsipnya adalah sama yaitu kewarganegaraan Tunggal, tetapi dalam undang-undang ini diperkenalkanlah prinsip kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak-anak hasil perkawinan campuran sampai berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk memilih salah satu kewarganegaraan orangtuanya. Undang-undang tersebut juga memperlihatkan adanya penerapan dua asas penentuan status kewarganegaraan sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal

- 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Mereka yang belum berusia 18 tahun atau belum menikah dan setelah anak tersebut berusia 21 tahun, maka anak tersebut dapat memilih kewarganegaraannya sesuai dengan kehendaknya. Namun, pemberian jangka waktu status kewarganegaraan ganda masih terbatas kepada anak kawin campur. Indonesia belum mengatur hal-hal yang berkenaan dengan persoalan kewarganegaraan ganda yang menjadi isu tuntutan oleh para dispora artinya adalah kebijakan yang hanya terbatas kepada anak hasil kawin campur belum menjadi solusi atas tuntutan dwikewarganegaraan, yang mana berdampak kepada hukum nasional yang tidak akomodatif terhadap kepentingan warga negara di luar negeri serta belum mampu memanfaatkan potensi diaspora.
2. Upaya dalam menyelesaikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dinilai sudah tidak sanggup lagi mengakomodir kepentingan para pihak dalam perkawinan campuran terutama perlindungan hukum bagi seorang istri yang statusnya Warga Negara Indonesia dan masalah status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campur dimana si ibu Warga Negara Indonesia akan mengalami kesulitan mendapatkan pengasuhan anaknya

yang Warga Negara Asing apabila perkawinan campur itu putus karena sesuatu hal. Ditinjau dari segi perspektif hukum, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang menggantikan Undang Undang Kewarganegaraan lama yaitu Undang Undang Nomor 62 Tahun 1958 dikarenakan untuk memberikan perlindungan hukum yang diwujudkan dengan: 1)

Perempuan Warga Negara Indonesia yang menikah dengan pria Warga Negara Asing tidak otomatis kehilangan haknya sebagai Warga Negara Indonesia melainkan ia diberi hak opsi untuk mempertahankan status kewarganegaraannya sebagai Warga Negara Indonesia atau mengikuti status kewarganegaraan suaminya.²⁾ Anak perkawinan campur antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing adalah Warga Negara Indonesia sampai usia 18 tahun atau sudah kawin dan sesudah itu ia diwajibkan memilih salah satu status kewarganegaraannya (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006).

B. Saran

Kementerian Luar Negeri; Kementerian Hukum dan HAM: Kementerian Dalam Negeri; dan Kementerian Koordinasi Politik Hukum dan Keamanan: Perlu merumuskan definisi tentang diaspora

Indonesia sebagai terminologi baru yang dapat dijadikan rujukan dalam pembuatan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Kurdi, Abdul Rahman. 2000. ***Tatanan Sosiasl Islam Studi Berdasarkan Al- Qur'an dan Sunnah***. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Solichin Abdul Wahab.2010. ***Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara***. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Adi, Arianto. **Metode Penelitian Sosial dan Hukum**. Jakarta: Granit, 2004.
- Aristotle.1995. ***Politics***. Penerjemah Ernest Barker. New York: Oxford University Press.
- A.S. Hikam, Muhammad. 1999. ***Politik Kewarganegaraan:Landasan Redemokratisasi di Indonesia***. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Jimly As-Shiddiqie. 2009. ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***. Jakarta: Rajawali Pers,
- Bardach, Eugene. 2000. ***A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving***. New York: Seven Bridges Press, 2000.
- Abdul Bari Azed. 1995. ***Intisari Kuliah Masalah Kewarganegaraan***. Pusat Studi Hukum Tata Negara: Indo Hill.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2001. ***Ilmu Negara (umum dan Indonesia)***. Jakarta: Pradnya Paramita.
- C.S.T Kansil. 2007. ***Hukum Tata Negara***. Jakarta: Erlangga.
- Dunn, William N. 2003. ***Pengantar analisis kebijakan publik***, Terjemahan ISIPOL. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Dunn, William N. 2003. ***Public Policy Analysis***. London: Pearson Prentice Hall.
- Nanang Fattah. 2013. ***Analisis Kebijakan Pendidikan***. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

- Sudargo Gautama.1992 . **Warga Negara dan Orang Asing**. Penerbit Alumni: Bandung.
- Harsono. 1992. **Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan**. Yogyakarta: Liberty.
- Hussain, Syaikat. 1996. **Hak Asasi Manusia dalam Islam**. Jakarta : Gema Insani Press.
- Mohammad Iman Santoso. 2014. **Diaspora: Globalisme, Keamanan, dan Keimigrasian**.Bandung: Pustaka Reka Cipta,
- Jehani, Libertus dan Harpen, Atanasius. 2008. **Tanya Jawab UU Kewarganegaraan**.Jakarta: Visimedia.
- John J Cogan dan Ray Derricot. 1998. **Citizenship Education for 21st century**. London: Setting the Context Kogan Page.
- Kumar, Naresh. 2012. **Recent trend and Pattern of Indian Emigration to Gulf Countries: A Diaspora Perspective**. Central University of Gujarat: Centre for Diaspora Studies.
- Bagir Manan. 2009. **Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No.12**. Yogyakarta: FH UII Press.
- Masyhuri dan Zainuddin. **Metodologi Penelitian: Pendekatan Praktis dan Aplikatif**. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Muhadjir, Noeng. 2000. **Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial: Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif**. Yogyakarta: Raka Sarasin.
- Muhadjir, Noeng. 2003. **Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Reseach**.Yogyakarta : Rake Sarakin.
- N.H.T Siahaan dan Subuhata. 2007. **Hukum Kewarganegaraan dan HAM bagaimanakah SBKRI Menurut UU No. 12 Tahun 2006**. Jakarta: Pancar alam dan Pusat Kajian Hukum dan Ekonomi (PK2HE).

Riant Nugroho. 2008. **Public Policy**. Jakarta: Alex Media Komputindo.

Wirjono Prdjodikoro.1989. **Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia**. Jakata: PT Dian Rakyat.

Abdul Qadir Djaelani.1995. **Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam**. Surabaya : Bina Ilmu.

Dasril Radjab. 1994. **Hukum Tata Negara Indonesia**. Jakarta: Rineka Cipta.

Samidjo. 1996. **Ilmu Negara**. Jakarta: Amico,

Jurnal

Lim harity, May. 2014. **Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia**, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4

Bakarbessy, Loenora dan Handajani, Sri. 2012. **Kewarganegaraan Ganda Anak dalam Perkawinan Campuran dan Implikasinya dalam Hukum Perdata Internasional**. Jurnal Perspektif Volume XVII No. 1 Edisi Januari

TESIS

Imam Choirul Muttaqin. 2011. **Kewarganegaraan Ganda Terbatas dalam Perspektif Hak Asasi Manusia**.Tesis S2 Universitas Indonesia.