

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan suatu organisasi terbesar yang terdiri dari beberapa unsur untuk dapat dikategorikan sebagai negara seperti adanya wilayah, pemerintah yang berdaulat, serta adanya rakyat yang hidup teratur dan membentuk suatu bangsa. Rakyat dalam hubungannya dengan negara diistilahkan sebagai warga negara. Kedudukan rakyat sebagai warga negara menciptakan hubungan berupa peranan, hak dan kewajiban terhadap suatu negara.¹ Landasan dari pengaturan warga negara Indonesia sebagaimana diatur dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Pasal 26 UUD 1945 ayat (1) disebutkan bahwa warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang oleh negara ditetapkan sebagai warga negara berdasarkan pengesahan oleh undang-undang.

Perihal kewarganegaraan seseorang merupakan hal yang sangat penting dan dalam peranannya di bidang hukum publik. Pentingnya status kewarganegaraan sebagaimana diumpamakan dalam suatu organisasi memerlukan anggota sebagai inti dari suatu organisasi tersebut. Demikianlah sebuah negara yang juga memerlukan anggota atau yang disebut dengan warga negara. Adanya kewarganegaraan maka seseorang

¹ Winarno, 2009, "*Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*", Jakarta : Bumi Aksara, hlm.47.

akan mendapat perlindungan serta hak-hak lain yang diperoleh dari negaranya. Namun, lain persolan jika seseorang yang bertatus sebagai dwikewarganegaraan atau kewarganegaraan ganda. Di Indonesia permasalahan kewarganegaraan warga negara Indonesia menjadi permasalahan yang menarik perhatian publik.²

Beberapa permasalahan status kewarganegaraan yang pernah menjadi pembicaraan hangat dan menarik perhatian publik, setelah disorotnya status kewarganegaraan Arcandra Tahar yang diangkat menjadi Menteri Energi dan Sumber daya Mineral Republik Indonesia. Mekanisme pengangkatan Arcandra Tahar menjadi polemik, sebagaimana Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dinyatakan, bahwa untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai warga negara Indonesia, sedangkan Arcandra Tahar berstatus warga negara Amerika Serikat³. Selanjutnya, pada tahun 2021 juga muncul kasus yang sama terkait pengangkatan, Bupati Sabu Raijua terpilih yakni Orient Riwu Kore yang diketahui berstatus sebagai warga negara Amerika Serikat⁴, selanjutnya pengangkatan Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai Penjabat kepala daerah di Seram

² Satya Arinanto. "Masalah-Masalah Kewarganegaraan dalam Konteks Perubahan UU Tentang Kewarganegaraan RI dan Perubahan Ketatanegaraan RI" (Makalah Disampaikan dalam Sosialisasi Rencana Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang Diselenggarakan Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Jakarta. 11 September 2000) hlm.1.

³ Artharini Isyana, "Pemberhentian Arcandra Tahar, Solusi, Paling Tidak Problematis", www.bbc.com, diakses pada 25 Mei 2022.

⁴ Novianti, "Perspektif Yuridis Status Kewarganegaraan Ganda", Jurnal Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Vol. Xiii, No.4/Ii/Puslit/Februari/2021.

Barat, Provinsi Maluku pada tahun 2022.⁵ Ketiga kasus tersebut, merupakan kasus yang menarik mengingat keduanya merupakan orang yang berstatus kewarganegaraan lain yang kemudian diangkat untuk menjabat dalam suatu jabatan Negara.

Politik hukum meliputi kegiatan dalam memilih nilai-nilai yang ideal atau yang berlaku secara universal dan menerapkan nilai-nilai tersebut sebagai panutan. Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah "*legal policy* atau (garis kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁶ Politik hukum mengandung unsur tentang hukum yang dicita- citakan (*ius consituendum*) dan berusaha untuk menjadikan cita-cita tersebut menjadi hukum positif (*ius constitutum*). Pada saat ini, politik hukum kewarganegaraan Indonesia menganut prinsip berkewarganegaraan tunggal (*single nasionality*). Prinsip ini telah dianut sejak kemerdekaan Indonesia silam tanggal 17 Agustus 1945 dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan terakhir di perbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara

⁵ Tempo.com. <https://nasional.tempo.co/read/1596736/mendagri-ogah-batalkan-penunjukan-brigjen-tni-andi-chandra-sebagai-pj-bupati/diakses> pada 1 juni 2022.

⁶ Moh. Mahfud MD, 2014, "*Politik Hukum di Indonesia*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 1.

Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Salah satu alasan yang sering kita dengar mengapa Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 direvisi karena telah terlalu lama masa berlakunya. Namun, Bagir Manan berpendapat bahwa perubahan suatu Undang-Undang dengan alasan terlalu lama berlaku adalah alasan yang tidak tepat.⁷ Menurutny, suatu peraturan perundang-undangan harus diubah apabila peraturan yang hendak diubah sudah tidak mampu mengemban fungsi hukum pembentukannya atau tidak mampu memenuhi perkembangan kebutuhan masyarakat⁸

Sebagaimana diketahui, bahwa pejabat negara orang yang menjalankan fungsi negara secara langsung dan fungsi administrasi negara. Seorang pejabat negara tentunya adalah orang-orang yang terpilih yang akan menentukan nasib negara Indonesia. Seorang Pejabat negara juga harus mengabdikan kepada negara dan memiliki jiwa nasionalisme yang tinggi. Jiwa nasionalisme dapat diukur melalui kedudukannya sebagai warga negara Indonesia. Terkait dengan status kewarganegaraan ganda, Indonesia menganut kewarganegaraan ganda terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang memberikan status kewarganegaraan ganda terbatas kepada anak-anak hasil perkawinan campuran sampai berusia 18 tahun atau sudah menikah. Setelahnya, dapat

⁷ Bagir Manan, 1997, "*Pembaharuan Hukum Kewarganegaraan*", Seminar Nasional Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian di Indonesia, Surabaya, hlm. 20.

⁸ *Ibid*, hlm. 22.

memilih salah satu warga negara untuk menjadi kewarganegaraannya. berdasarkan dari ketentuan tersebut, Indonesia tidak mengenal kewarganegaraan ganda atau *bipatride* dan atau tanpa kewarganegaraan atau *apatride*, dengan berdasarkan ketentuan tersebut kewarganegaraan ganda yang dimiliki oleh Arcandra Tahar dan Orient bertentangan dengan Undang-undang Kewarganegaraan.

Sementara, apabila seorang Warga Negara Indonesia memiliki kewarganegaraan lain, maka statusnya sebagai warga negara Indonesia akan hilang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh Kehilangan Pembatalan dan Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia. Status kewarganegaraan bagi setiap warga negara adalah merupakan syarat mutlak bagi setiap warga Negara, baik sebagai warga Negara biasa maupun sebagai pejabat Negara, sehingga Kasus yang telah terjadi menjadi perhatian yang perlu dibahas dan dikaji agar kasus serupa tidak terulang dikemudian hari.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana keabsahan pengangkatan pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda?
2. Apakah akibat hukum terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mengkaji keabsahan proses pengangkatan pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda
2. Untuk menganalisis dan mengkaji akibat hukum terhadap kebijakan yang diambil oleh pejabat tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian tesis ini diharapkan bermanfaat dan dapat digunakan sebagai dokumentasi dari segi hukum, dalam rangka membahas dwikewarganegaraan bagi pemangku jabatan pemerintahan di Indonesia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pendidikan ilmu hukum mengenai pelaksanaan kaidah-kaidah hukum pada masa sekarang ini, serta dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pembuat undang-undang sebagai acuan dalam pembentukan hukum yang dicita-citakan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian tesis ini dapat memberikan informasi secara tidak langsung kepada penulis, masyarakat umum, dan mahasiswa fakultas hukum khususnya mengenai permasalahan hukum bagi pejabat pemerintahan di Indonesia yang berkewarganegaraan ganda.

E. Orisinalitas Penelitian

Permasalahan mengenai kewarganegaraan ganda pada pemangku jabatan pemerintahan di Indonesia, berdasarkan pencarian yang dilakukan oleh Peneliti untuk memastikan orisinalitas dari penelitian ini, maka dalam hal ini penelitian yang peneliti akan kerjakan berbeda dengan penelitian yang sudah ada:

Nama Penulis	: Imam Choirul Muttaqin
Judul Tulisan	: Kewarganegaraan ganda terbatas dalam perspektif hak asasi manusia
Kategori	: Tesis
Tahun	:2011
Perguruan Tinggi	: Universitas Indonesia
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan 1. Bagaimanakah latar belakang penerapan asas kewarganegaraan ganda terbatas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia? 2. Bagaimanakah mengetahui apakah penerapan	 1. Bagaimana keabsahan pengangkatan pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda? 2. Apakah akibat hukum terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda?

kewarganegaraan ganda terbatas dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia itu sudah memenuhi aspek perlindungan hak asasi manusia bagi warga negara atau belum? Metode Penelitian: Normatif	Metode Penelitian: Normatif
Hasil dan Pembahasan: Kewarganegaraan ganda terbatas pada batas usia 21 tahun atau sudah menikah kurang tepat karean pada usia tersebut anka belum bisa menentukan pilihan sendiri dengan pemikiran yang matang.	

Nama Penulis	: Amalia Diamantina
Judul Tulisan	: Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran
Kategori	: Disertasi
Tahun	: 2015
Perguruan Tinggi	: Universitas Diponegoro
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	

1. Bagaimanakah kajian UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang belum menjamin Perlindungan Hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan Bagaimanakah pertimbangan? 2. Bagaimanakah formulasi ideal perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran? Metode Penelitian: Normatif	1. Bagaimana keabsahan pengangkatan pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda? 2. Apakah akibat hukum terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda? Metode Penelitian: Normatif
Hasil dan Pembahasan: Bahwa Pasal 26 yang mengatur sama dalam hak kewarganegaraan antara laki laki dan perempuan dalam perkawinan campuran, adalah diskriminatif, hal ini mengingat posisi perempuan yang rentan di dalam kehidupan terutama dalam perkawinan campuran. Berdasarkan hal tersebut dan pengkajian terhadap peraturan perundangan terkait, maka ditemukan adanya inkonsistensi pengaturan hak kewarganegaraan dalam perkawinan campuran, serta kurangnya peran negara dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran. Sebagaimana diatur dalam pasal 4 dan 7 CEDAW, negara yang meratifikasi CEDAW mempunyai konsekuensi tertentu untuk melakukan langkah tindak yang tepat dalam	

menghapus diskriminasi. Selanjutnya untuk lebih menjamin hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran, Pasal 28 H (2) UUD NRI tahun 1945 dapat dijadikan dasar untuk melaksanakan affirmative action dalam pengaturan kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran. Implikasi teoritik dari penelitian ini adalah memperluas kajian perlindungan HAM, prinsip dasar perlindungan HAM Perempuan dan kajian hukum kewarganegaraan dalam berbagai aspeknya. implikasi secara praktisnya adalah perlunya dilakukan perubahan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI khususnya yang berkaitan dengan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran.

Nama Penulis	: Rheza Firmansyah
Judul Tulisan	: Kewarganegaraan Ganda dalam Perspektif Siyasah
Kategori	: Thesis
Tahun	:2017
Perguruan Tinggi	: UIN Sunan Kalijaga
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan 1. Bagaimana tinjauan fikih siyāsah terkait wacana dwi	1. Bagaimana keabsahan pengangkatan pejabat negara

kewarganegaraan di Indonesia? 2. Bagaimana dampak yang ditimbulkan jika Indonesia menerapkan asas dwi kewarganegaraan ini? Metode Penelitian: Yuridis Normatif	yang berkewarganegaraan ganda? 2. Apakah akibat hukum terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat negara yang berkewarganegaraan ganda? Metode Penelitian: Normatif
Hasil dan Pembahasan: Bahwa di dalam hukum tata negara Islam tidak mengenal istilah dwi kewarganegaraan dikarenakan prinsip kewarganegaraan di dalam Islam adalah prinsip akidah. Selain itu dwi kewarganegaraan ganda ini sangat riskan jika diterapkan di Republik Indonesia karena tidak menutup kemungkinan kedaulatan negara akan terancam, spionase yang dilakukan oleh negara lain, ekspansi politik, ekonomi dan budaya yang kian sukar untuk dibendung.	

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengaturan Pejabat Negara di Indonesia

Pengaturan pengisian jabatan pada lembaga pemerintah dan non pemerintah oleh pejabat publik merupakan wewenang yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Secara etimologi, jabatan berasal dari kata dasar “jabat” dengan imbuhan “-an”, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai suatu pekerjaan dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.⁹

Definisi jabatan menurut N.E. Algra dan H.C.J.G Janssen, bahwa *“een ambt is een instituut en bevoegdheden zijn verleend”* (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang).¹⁰ Jabatan merupakan lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Jabatan bersifat tetap, sedangkan para pemangku jabatannya dapat berganti-ganti.

⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁰ E. Utrecht, 1998, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas: Surabaya, hlm.201.

Seseorang yang diangkat untuk mengisi suatu jabatan disebut sebagai pejabat. Lukman Hakim memberikan pengertian pejabat menurut bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan). Sedangkan dalam bahasa Belanda istilah pejabat disadur dari kata "*ambtdrager*" yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam lingkungan dinas pemerintahan (negara, kotapraja, dan sebagainya).¹¹

Jabatan terbagi atas dua, yakni jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan yang didalamnya bertingkat-tingkat mulai dari tingkat tinggi sampai ke tingkat rendah. Misalnya: lurah, camat, kepala daerah. Sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak berada dalam struktur tertentu melainkan jabatan dengan fungsi tertentu yang dibutuhkan dalam suatu organ/badan.

Dalam suatu organisasi negara, jabatan dapat dibedakan dalam beberapa bagian, pertama jabatan kelengkapan negara dan jabatan penyelenggara negara. Kedua, antara jabatan politik dan bukan politik. Ketiga, antara jabatan yang bertanggung jawab langsung dan berada dalam kendali dan pengawasan publik dan tidak langsung dalam pengawasan dan kendali publik. Empat, jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.¹²

¹¹ Lukman Hakim, 2011, "*Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*", Jurnal Konstitusi Vol IV No.1, Puskasi FH Universitas Widyaguna: Malang, hlm. 105.

¹² Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan Cetakan Ke 2*, FH UII Press: Yogyakarta, hlm. 66.

Jabatan dalam organisasi negara berbeda dengan jabatan dalam praktik penyelenggaraan negara. Jabatan dalam praktik penyelenggaraan negara juga disebut jabatan publik yang dimana pemangku jabatan tersebut didasarkan untuk melaksanakan fungsi negara. Jabatan publik ini diperoleh melalui jalur karir (birokrasi) maupun jalur politik. Jabatan birokrasi yang diperoleh berdasarkan jenjang karir dan pengalaman kerja serta diperuntukkan bagi mereka yang berkarir sebagai anggota birokrasi dan bukan melalui proses politik. Sedangkan jabatan politisi merupakan jabatan yang diperoleh melalui mekanisme politik.¹³

1. Pejabat Negara

Pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta turunannya berupa lembaga negara pendukung. Dalam KBBI, pejabat negara diartikan sebagai orang yang memegang jabatan penting dalam pemerintahan seperti Menteri, sekretaris negara, dan lain-lain. Pengisian jabatan negara dapat dilakukan melalui metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.¹⁴

¹³ Azhari, 2011, "*Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*", *Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia*, Cetakan ke 1, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm.44.

¹⁴ C. S. T. Kansil, 2015, "*Sistem Pemerintahan Indonesia*", Bumi Aksara: Jakarta, hlm. 222.

Pengertian pejabat menurut Jimmly Asshidique, dalam arti luas pejabat dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Sedangkan pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer. Dalam melaksanakan tugas kenegaraan, seorang pejabat negara selain menduduki jabatan lembaga negara juga harus melalui pengangkatan dan pemberhentian dari seorang presiden.¹⁵

Pejabat negara bukanlah pegawai negeri sebagaimana dijelaskan pada Pasal 11 Undang-undang Kepegawaian, yang menyebutkan bahwa pejabat negara tidak termasuk pegawai negeri, sebab pegawai negeri yang diangkat sebagai pejabat negara dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri. Ketentuan Pasal 11 tersebut berarti tidak semua pejabat negara itu dapat berasal dari pegawai negeri dan dapat bukan berasal dari pegawai negeri. Namun pejabat negara yang berasal dari pegawai negeri harus dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tersebut.¹⁶

Pengisian terhadap jabatan negara dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan pejabat negara secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada

¹⁵Budi Suhariyanto dkk, 2015, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Jabatan Hakim*, Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI: Jakarta, hlm.264.

¹⁶ S. F. Marbun, 2012, "*Hukum Administrasi Negara I*", FH UII Press: Yogyakarta, hlm. 264.

pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Metode pemilihan dalam arti seleksi, berlangsung untuk pejabat manapun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai dengan yang bersangkutan diangkat dan diberi tugas tetap pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan dilaksanakan dengan beragam cara, sehingga hasil akhir dari seleksi itupun juga menghasilkan beragam kualitas.

Jimmy Asshidiqie memberikan penjelasan tentang pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses pemilihan secara langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*), sedangkan yang direkrut melalui pengangkatan ialah jabatan kepegawaian dalam lingkungan sipil maupun militer.¹⁷

Tata cara pengisian jabatan secara teoritis, menurut Logemann, bagian terbesar dari hukum negara ialah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat akan terbentuknya organisasi negara. Peraturan-peraturan hukum itu menangani:

- a. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya;
- b. Penunjukan para pejabat;
- c. Kewajiban dan tugas yang terikat pada jabatan;
- d. Wibawa, wewenang hukum yang terikat pada jabatan;¹⁸

¹⁷ Jimmy Asshidiqie, "Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik", http://jimly.com/makalah/namafile/195/SISTEM_PENGISIAN_JABATAN_PUBLIK.pdf diakses pada tanggal 23 Februari 2022, pukul 15.14 WITA

¹⁸ Pudja Pramana, 2009, "Ilmu Negara", Jakarta: Graha Ilmu, hlm. 28.

- e. Lingkungan daerah dan lingkaran personil atas mana tugas dan jabatan itu meliputinya;
- f. Hubungan wewenang dari jabatan satu sama lain;
- g. Peralihan jabatan; dan hubungan antara jabatan dan pejabat.

2. Jenis Pejabat Negara

Berdasarkan lingkup kekuasaan kenegaraan, pejabat negara dibagi menjadi empat jenis, yakni pejabat negara yudikatif, pejabat negara legislatif, pejabat negara eksekutif, dan pejabat negara *stateauxiliary bodies*.¹⁹

Menurut pengaturan secara organik dan fungsinya, pejabat negara dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Pejabat negara yang jabatan dan fungsinya pada suatu lembaga negara secara eksplisit diatur langsung melalui UUD 1945;
- b. Pejabat negara yang diatur secara implisit status jabatan pejabat negaranya karena secara organik tidak disebutkan secara tegas namun fungsinya diatur secara langsung melalui UUD 1945 sehingga dalam implementasinya dibutuhkan undang-undang sebagai penjelasannya;
- c. Pejabat yang tidak diatur baik secara organ maupun fungsinya dalam UUD 1945, tetapi diatur oleh undang-undang sebagai pejabat negara.

¹⁹Jimmly Asshidiqie, 2010, "*Pokok-Pokok Pikiran Tentang Penyempurnaan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*", Jakarta: Rajawali Press, hlm. 373.

Belum diaturnya secara komprehensif jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan negara dan siapa saja yang termasuk dalam kategori sebagai pejabat negara. Namun, yang menjadi rujukan adalah Undang-undang ASN sebagaimana dinyatakan pada ketentuan Pasal 121, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
- f. Ketua, wakil ketua, dan hakim anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua, wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan Jabatan setingkat Menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota;
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

B. Kewarganegaraan di Indonesia

1. Negara dan Warga Negara

Uraian tentang kewarganegaraan tidak terlepas kaitannya antara negara dengan rakyat, sebagaimana ternyata rakyat merupakan salah satu unsur penting dalam sebuah negara. Terbentuknya negara tidak lain disebabkan adanya perjanjian masyarakat (*contract social*). Bierens de Haan sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, bahwa negara merupakan lembaga manusia dan manusialah yang membentuk negara.²⁰ Manusia yang membentuk negara merupakan individu (*edelwelzen*) yang juga merupakan kelompok-kelompok (*gameenschapwezen*).

Hubungan antara rakyat dengan negara, bahwa rakyat merupakan salah satu unsur terbentuknya suatu negara dan disamping unsur wilayah dan unsur pemerintah. Suatu negara tidak akan terbentuk tanpa adanya rakyat walaupun mempunyai wilayah tertentu dan adanya pemerintah yang berdaulat dan demikian pula sebaliknya.

Menurut Handoyo, keterkaitan antara negara dan rakyat menunjukkan hubungan antara keduanya tidak dapat dipisahkan sehingga memberikan tanda bahwa pembahasan mengenai hukum tata negara tidak mungkin akan melepaskan diri dari peran dan fungsi warga negara.²¹ Masalah kewarganegaraan termasuk di dalamnya menyangkut hak-hak asasi manusia menjadi pokok bahasan yang tidak akan ditinggalkan dalam

²⁰ A. Hamid S. Attamimi, 1990, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*", Jakarta: Universitas Atmajaya, hlm.233.

²¹ R.G. Kartasapoetra, 1987, "*Sistematika Hukum Tata Negara*", Jakarta: Bina Aksara, hlm. 236.

mempelajari hukum tata negara. Unsur utama negara sebagai organisasi kekuasaan adalah adanya rakyat yang bertindak sebagai anggota sekaligus sebagai unsur pembentuk organisasi negara tersebut.²²

Negara sebagai lembaga yang didirikan oleh manusia jelas membutuhkan warga negara. akan tetapi, persoalan dalam menentukan kewarganegaraan seseorang merupakan warga negara atau bukan dan merupakan hak bagi seseorang untuk disebut sebagai warga negara dalam suatu negara. Pasal 1 Konvensi Den Haag 1930, penentuan warga negara merupakan hak mutlak dari negara yang bersangkutan. Namun, hak mutlak ini dibatasi oleh *general principles* yakni: pertama, tidak boleh bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional. Kedua, tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional. Ketiga, tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional ditetapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan.

2. Kewarganegaraan

Warga negara dalam konteks kosa kata Indonesia merujuk pada arti kata "*citizen*" yang berasal dari bahasa Perancis. Berawal dari kata *citizen* pemakaian yang luas mengenai warga negara. Secara etimologi, *citizen* berasal dari bahasa latin yaitu kata "*civis*" atau "*civitas*" sebagai anggota atau warga dari suatu *city-state*. Istilah tersebut kemudian dalam bahasa Perancis diistilahkan "*citoyen*" yang berarti warga dalam *cite* (kota) yang

²² *Ibid*

memiliki hak-hak terbatas. Dengan demikian *citoyen* atau *citizen* diartikan sebagai warga atau penghuni kota.²³

Istilah *citizen*, dalam terminologi moderen berpengaruh luas dalam memberikan penjelasan konsep warga negara maupun kewarganegaraan sebagai kajian akademik. Salah satu persyaratan diterimanya sebuah negara yakni adanya unsur warga negara yang bersangkutan dapat dibedakan dari warga negara lain. Bahwasanya suatu negara memiliki tiga unsur pokok, yaitu:

- a. Rakyat atau sejumlah orang;
- b. Wilayah tertentu; dan
- c. Pemerintahan yang berwibawa dan berdaulat. Sebagai unsur komplementer dapat ditambahkan pengakuan oleh masyarakat internasional atau negara-negara lain.²⁴

L. Oppenheim menambahkan, bahwa ada empat syarat yang harus dipenuhi untuk berdirinya suatu negara, yaitu:

- a. Rakyat, yang terdiri dari kumpulan orang-orang, lelaki maupun perempuan, suku/keturunan yang berlainan dan warna kulit yang berlainan yang hidup dalam suatu masyarakat;
- b. Daerah/wilayah dimana orang-orang menetap;

²³ Abdul Aziz Wahab dan Sapriya, 2011, "*Teori dan Landasan Pendidikan Kewarganegaraan*", Bandung: Alfabeta, hlm. 106

²⁴ Muhammad Tahir Azhary, 1992, "*Negara Hukum – Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*", Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 11-12.

- c. Pemerintah yang terdiri dari orang-orang yang mewakili rakyatnya dan memerintah berdasarkan hukum dari daerah/wilayah tersebut;
- d. Pemerintah yang berkuasa yang tidak tunduk pada kekuasaan apapun di atas dunia baik di dalam maupun di luar wilayahnya.²⁵

Warga negara memiliki kedudukan yang sangat penting dalam suatu negara, oleh karenanya warga negara merupakan salah satu tiang daripada adanya negara dan disamping kedua tiang yang lain ialah wilayah dan pemerintahan negara.

Menurut Black's Law Dictionary, *"citizen is a person who, by either birth or naturalization, is a member of a political community, giving allegiance to the community and being entitled to enjoy all its civil rights and protections; a member of the civil state, entitled to all its privileges"*.²⁶

Hubungan antara warga negara atau keanggotaan dalam negara inilah yang dinyatakan dengan istilah kewarganegaraan yang menyatakan hubungan atau ikatan hukum antara individu dengan suatu negara atau keanggotaan daripada suatu negara. Dalam menyatakan hubungan atau ikatan hukum tersebut dinyatakan dalam istilah kewarganegaraan (*citizen*) dan kebangsaan (*nationality*).

Kewarganegaraan menurut hukum ialah status dari suatu negara yang memberi keuntungan-keuntungan hukum tertentu dan membebankan

²⁵ L. Oppenheim, 1948, *"International Law: a Treaties"*, Longmans, Green and co., Ltd: London, hlm.64.

²⁶ Bryan A. Garner, 2004, *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, Thomson West: USA, hlm.261.

kewajiban-kewajiban tertentu kepada individu. Sedangkan kebangsaan sebagai istilah dalam pergaulan internasional menunjuk kepada ikatan individu terhadap suatu negara yang memberikan kepada suatu negara hak untuk mengatur dan melindungi nasionalnya meski di luar negeri sekalipun.²⁷

Pengertian kewarganegaraan menurut Kho Wan Sik dapat dibedakan atas:²⁸

- a. Kewarganegaraan dalam arti yuridis (*juridische nationaliteit*) dan sosiologis (*sociologische nationaliteitsbegrip*).

Kewarganegaraan dalam arti yuridis ialah ikatan hukum antara negara dengan orang-orang pribadi yang oleh karena ikatannya menimbulkan akibat, bahwa orang-orang tersebut berada di bawah lingkungan kuasa pribadi dari negara yang bersangkutan (*burgers van die staat zijn*).²⁹

Kewarganegaraan dalam arti sosiologis ialah kewarganegaraan yang berdasarkan pada social politik yang terikat pada suatu negara adanya perasaan kesatuan ikatan karena satu keturunan, kebersamaan sejarah, daerah dan penguasa berkembang dalam suatu persekutuan daerah atau negara tempat dimana ia tinggal.³⁰

²⁷ *Ibid*, hlm.46.

²⁸ B. P. Paulus, 1983, *Kewarganegaraan RI Ditinjau Dari UUD 1945*, Pradnya Paramita: Jakarta, hlm.43

²⁹ Kho Wan Sik, 1957, *De Meervoudige Nationaliteit*, Leiden: Belanda, hlm. 1.

³⁰ *Ibid*.

b. Kewarganegaraan dalam arti formal dan material.

Dalam arti formal, kewarganegaraan merupakan tempat kewarganegaraan dalam sistematika hukum yang menyangkut salah satu sendi dari negara yakni rakyat, maka kewarganegaraan itu berada pada bidang hukum publik. Sedangkan dalam arti material, kewarganegaraan adalah akibat hukum akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang konkrit terhadap seseorang yang timbul dari ikatan hukum kedudukan seorang warga negara dengan orang asing.

Black's Law Dictionary, pengertian kewarganegaraan (*citizenship*):

*1) the status of being a citizen; 2) the quality of a person's conduct as a member of a community.*³¹ Identitas sebagai elemen kewarganegaraan didefinisikan dalam konsep nasional. Keberadaan identitas yang beragam baik identitas lokal, etnik, kultural, agama dan lain-lain.

3. Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan di Indonesia

Pasca diproklamirkannya kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dilanjutkan dengan pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, Pasal 26 ayat (1) dan (2) menegaskan, bahwa yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang.

³¹ *Op.Cit*, hlm.261.

Turunan dari Pasal 26 UUD 1945, pada tanggal 10 April 1946 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 beberapa kali mengalami perubahan dan perihal tentang kewarganegaraan Indonesia pada awal kemerdekaan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947.

Selanjutnya, dinamika perkembangan hukum di Indonesia atas usul pembicaraan Indonesia-RRC pada tanggal 22 April 1955 yang dikenal dengan perjanjian Dwi Kewarganegaraan China di Indonesia, perjanjian mana lantas diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958. Atas undang-undang ratifikasi tersebut, pada tahun yang sama diundangkanlah Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.³²

Pasca era orde baru dan demi melindungi hak-hak orang tionghoa Indonesia dan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 secara filosofis, yuridis dan sosiologis sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia, oleh sebab itu kemudian diundangkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.³³

³² Isharyanto, 2016, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia, Dinamika Pengaturan Status Hukum Kewarganegaraan dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Absolute Media: Yogyakarta, hlm. 39-40.

³³ *Ibid*, hlm. 43.

4. Politik Hukum Kewarganegaraan dan Kewarganegaraan Ganda di Indonesia

Merujuk pada politik hukum kewarganegaraan di Indonesia saat ini, dipastikan bahwa Indonesia menganut prinsip kewarganegaraan tunggal (*apatride*). Hal ini dapat terlihat dalam perjalanan sejarah pengaturan tentang kewarganegaraan di Indonesia. Secara runut, prinsip kewarganegaraan tunggal telah dianut bersamaan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang lahir pada fase awal kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya, prinsip tersebut dapat terlihat dari lahirnya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang kemudian terakhir diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Proses lahirnya suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan nilai-nilai HAM adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari jaminan negara terhadap hak setiap warga negaranya. Oleh sebab itu, suatu peraturan perundang-undangan sebagai bentuk dari hasil legislasi memiliki posisi penting dalam mewujudkan pemenuhan dan perlindungan HAM. Korelasi antara pembentukan undang-undang dan HAM terlahir dengan bentuk sebuah norma yang diharapkan mempunyai validitas formal dan efektifitas materiil. Maksudnya, undang-undang yang

dilahirkan oleh proses legislasi secara jelas mempunyai sifat berlaku secara umum dan mengikat umum. Adapun keberlakuan norma didalam Undang-Undang terletak kepada kesesuaian kebutuhan norma dan HAM sebagai kewajiban Negara.³⁴

Pada dasarnya, setiap Undang-undang yang lahir (termasuk UU Kewarganegaraan) merupakan bentuk pengejawantahan dari negara untuk menjamin, melindungi serta mengakomodir kepentingan seluruh elemen bangsa. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga negara Indonesia. Berkenaan dengan kewarganegaraan ganda, sebenarnya pihak yang paling intens menyuarakan hal tersebut untuk dianut di Indonesia adalah kalangan diaspora indonesia.

Kewarganegaraan ganda secara konseptual dapat dimaknai secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, kewarganegaraan ganda mengacu konsep dwi kewarganegaraan (*dual citizenship/ nationality*) pada status seseorang yang memiliki dua kewarganegaraan dari dua negara yang berbeda. Dalam arti luas, kewarganegaraan ganda diperluas tidak hanya terbatas pada dwi kewarganegaraan, namun juga lebih dari banyak kewarganegaraan (*plural/multiple citizenship/ nationality*).³⁵ Dwi kewarganegaraan secara umum dapat muncul karena penerapan asas-asas kewarganegaraan dari segi kelahiran secara timbal balik (*interplay*),

³⁴ Bagir Manan, 2009, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, FH UII Press: Yogyakarta, hlm.

³⁵ Soemantri, Sri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Alumni: Bandung, hlm.

antara asas *ius sanguinis* dan *ius soli* atau naturalisasi seorang warga negara suatu negara ke negara lain.³⁶

Terkait dengan penerapan asas-asas kewarganegaraan terdapat beberapa asas-asas umum kewarganegaraan yang sekiranya selalu dianut dalam hukum kewarganegaraan diberbagai negara. Menurut Bagir Manan, asas-asas umum kewarganegaraan terdiri atas:

- a. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
- b. Asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang kewarganegaraan.
- c. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang kewarganegaraan.³⁷

Pilihan atas asas apa yang diterapkan dalam hukum kewarganegaraan dalam suatu negara berimplikasi pada prinsip apa yang

³⁶ E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Adminitsrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Masyarakat UNPAD: Bandung, hlm.15.

³⁷ Satya Arinanto, 2016, *Dwi Kewarganegaraan Dan Rencana Penyusunan Naskah Akademik RUU untuk Membentuk UU Baru atau Perubahan UU yang Mengatur Mengenai Hal Tersebut*, Disampaikan dalam Workshop Badan Keahlian DPR RI pada tanggal 1 September 2016 di Jakarta.

dianut oleh negara tersebut, apakah kewarganegaraan tunggal, kewarganegaraan ganda, atau kewarganegaraan ganda terbatas. *Bipatride* membawa ketidakpastian dalam status seseorang, sehingga dapat saja merugikan negara tertentu atau bagi yang bersangkutan, misalnya yang bersangkutan wajib membayar pajak di kedua negara. Di negara-negara yang sudah makmur dengan rakyat berpenghasilan tinggi, tidak dirasakan adanya kerugian bagi negara untuk mengakui status dwi kewarganegaraan, sebaliknya *bipatride* sangat merugikan negara-negara berkembang³⁸.

Sementara itu, penerapan kewarganegaraan tunggal sejatinya dapat membatasi pergaulan seorang warga negara dalam era modernisasi saat ini. Olehnya itu, penting kiranya menimbang penerapan kewarganegaraan ganda (bukan kewarganegaraan ganda terbatas) di Indonesia. Hal ini sejalan dengan argumentasi bahwa perlunya kewarganegaraan ganda tidak semata-mata didasari oleh romantisme kultural yang terbalut dengan identitas politik Indonesia. Usulan pentingnya kewarganegaraan ganda juga didorong oleh keinginan untuk menumbuh kembangkan jaringan Indonesia diberbagai belahan dunia³⁹.

Berkenaan dengan hal tersebut, merujuk Undang-undang Kewarganegaraan yang saat ini ada di Indonesia, dikenal penerapan asas kewarganegaraan ganda terbatas. Hal ini dapat terlihat pada rumusan Pasal

³⁸ Supriyadi A Arief, 2020, "Mengurai Kewarganegaraan Ganda (Dual Citizenship) Di Indonesia Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Dan Negara Kesejahteraan" Jurnal Sasi, Volume 26 No. 4, h. 527 – 539.

³⁹ *Ibid.*

6 Undang-undang Kewarganegaraan yang berbunyi dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf l, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya. Secara runtut, apa yang dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

Pasal 4

- a) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- b) anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c) 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;
- d) anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;

Pasal 5

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

Apabila ditafsirkan, masih terdapat beberapa permasalahan yang belum sepenuhnya diatur dalam asas kewarganegaraan terbatas yang dianut dalam Pasal 6 UU Kewarganegaraan tersebut. Diantaranya adalah dalam tidak ada akibat yang secara jelas dapat diterima sang anak apabila

tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Selain itu, kriteria tentang maksud sudah kawin juga masih sangat luas untuk dapat ditafsirkan. Semestinya hal-hal tersebut diatur dalam UU Kewarganegaraan ini.⁴⁰

Penerapan asas kewarganegaraan ganda terbatas tidak terlepas dari upaya memberikan perlindungan bagi anak-anak dari hasil perkawinan campuran. Pada akhirnya status kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak di atas harus berakhir ketika anak tersebut telah menginjak umur 18 tahun untuk memiliki salah satu kewarganegaraan. Dengan demikian, penerapan prinsip kewarganegaraan tunggal tetap merupakan prinsip yang lebih dominan dibandingkan dengan prinsip kewarganegaraan ganda terbatas.⁴¹

5. Kebijakan Kewarganegaraan Ganda di Indonesia

Kewarganegaraan ganda secara konseptual dapat dimaknai secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, kewarganegaraan ganda mengacu konsep “dwi kewarganegaraan” (*dual citizenship/ nationality*) pada status seseorang yang memiliki dua kewarganegaraan dari dua negara yang berbeda. Dalam arti luas, kewarganegaraan ganda diperluas tidak hanya

⁴⁰Susi Dwi Harijanti, 2016, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Workshop Kewarganegaraan Ganda dan Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006, Badan Keahlian DPR RI: Jakarta, hlm.12.

⁴¹ Katadata. Remitansi Tenaga Kerja Indonesia Surplus US\$7,5 Miliar Tahun 2018, diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/08/remitansi-tenaga-kerja-indonesia-surplus-us-75-miliar-pada-2018>. Pada tanggal 24 Februari 2022 pukul 13.57 WITA.

terbatas pada dwi kewarganegaraan, namun juga lebih dari 2 banyak kewarganegaraan (*plural/multiple citizenship/ nationality*).⁴²

Makna kewarganegaraan yang akan dibahas adalah kewarganegaraan dalam arti sempit yaitu dwi kewarganegaraan. Sepanjang sejarah masyarakat modern, masalah dwi kewarganegaraan atau kewarganegaraan ganda pada umumnya, menurut Spiro, dalam makna terbaiknya, lebih dianggap sebagai suatu anomali, dan paling buruk, dianggap sebagai suatu kekejian (*abomination*)⁴³ Kewarganegaraan ganda juga pernah dipandang sebagai kejahatan terbesar daripada kehidupan internasional dewasa ini (*the greatest evil of present international life*).⁴⁴

Untuk menjadi warga negara Indonesia sekarang ini dapat terjadi secara otomatis (karena keturunan atau karena tempat kelahiran Indonesia) dan dapat terjadi karena pewarganegaraan (pemohonan dan pemberian). Oleh karena ada pemberian kewarganegaraan secara otomatis yang sangat longgar atau mudah meskipun kita menganut asas kewarganegaraan tunggal, tetapi sampai batas waktu tertentu seseorang dapat memiliki kewarganegaraan ganda.

Kewarganegaraan yang diperoleh secara otomatis karena kelahiran diatur di dalam Pasal 4 butir b sampai dengan butir m dan Pasal 5. Dari keseluruhan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 tersebut dapat disimpulkan

⁴² J. Spiro, "Dual Citizenship As Human Right", *International Journal of Constitutional Law*, Vol.8 No. 1, 2010, hlm. 111.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Gouw Giok Siong, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Keng Po, Djakarta, 1960, hlm. 2.

bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menganut asas ius sanguinis (berdasar keturunan) dan ius soli (berdasar tempat kelahiran) sekaligus, tetapi jika dalam penerapannya menimbulkan kewarganegaraan ganda maka ada toleransi sampai seseorang berusia 18 tahun. Hal ini terkait dengan prinsip bahwa pada dasarnya Indonesia menganut asas kewarganegaraan tunggal, tetapi agar ada perlindungan HAM dan kebebasan maka bisa saja orang memiliki dua kewarganegaraan, tetapi setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin harus memilih salah satunya.

C. Hak Partisipasi Warga Negara dalam Pemerintahan

Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan di Indonesia merupakan hak politik warga negara yang dijamin dalam konstitusi negara melalui UUD 1945. Hak politik pada hakikatnya bersifat melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Oleh karenanya, dalam mendukung pelaksanaan peranan pemerintah perlu diatur melalui perundang-undangan, agar campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu. hak politik demikian diakui sepenuhnya oleh konstitusi berdasarkan keanggotaannya sebagai warga negara dan hak politik ini tidak berlaku bagi warga negara asing yang berdomisili di Indonesia.

Penegasan hak politik dimaksud, tertuang dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya baik di dalam hukum maupun pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Penjelasan pasal tersebut

menjelaskan setiap warga negara baik orang Indonesia asli maupun bangsa lain yang disahkan undang-undang sebagai warga negara, mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum maupun di pemerintahan⁴⁵.

Selanjutnya, penjelasan mengenai hak politik warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Undang-undang HAM:

- a. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan permasalahan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantara wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

D. Kewarganegaran Ganda Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Konsepsi tentang Hak Asasi manusia (HAM) dapat dimaknai sebagai seperangkat hak yang melekat pada setiap individu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kedudukannya sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Oleh sebab itu, hak asasi manusia merupakan hak kodrati yang

⁴⁵ Mufti Khakim, 2017, "*Penegakan Hukum dan Implementasi Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tentang Persamaan Kedudukan di Hadapan Hukum*" Jurnal Hukum, Prosiding Konferensi Nasional Kewarganegaraan III, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

akan terus ada sepanjang manusia tersebut itu hidup dan melangsungkan kehidupannya.

Pada dasarnya, konsep HAM itu sampai sekarang belum pernah berubah, hanya terjadi pergeseran penekanannya saja seiring dengan perkembangan waktu, perkembangan negara dan pergaulan masyarakat internasional.⁴⁶ Perkembangan pemikiran tentang konsep HAM bukanlah sesuatu yang statis, melainkan konsep yang dinamis. Konsep HAM berkembang seiring dengan perkembangan manusia, khususnya dalam konteks kehidupan bernegara. Bahkan, HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.⁴⁷

Salah satu bentuk hak asasi manusia yang mengalami perkembangan adalah hak atas kepemilikan status kewarganegaraan. Pada awalnya, status kewarganegaraan diberbagai negara menganut asas kewarganegaraan tunggal. Hal ini didasarkan pada konsepsi awal pemberian status kewarganegaraan beranjak dari prinsip kesetiaan (*aligiance*) utama terhadap negaranya. Hal ini sejalan dengan apa pendapat Susi Dwi Harijanti yang menyatakan bahwa kewarganegaraan sejatinya secara filosofis merupakan ikatan kesetiaan sesuai dengan doktrin kesetiaan abadi (*perpetual allegiance*) dan kewajiban rakyat kepada

⁴⁶ Saldi Isra, 2014, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. *Jurnal Konstitusi* 11 (3): Yogyakarta, hlm.411.

⁴⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2011, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI: Jakarta, hlm.166.

negara.⁴⁸ Akan tetapi, adanya perkembangan zaman, sebagian besar negara, utamanya negara-negara maju mulai beranjak menganut asas kewarganegaraan ganda.

Perkembangan atas status kewarganegaraan ganda ini pula telah berkembang di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia. Memang pada saat ini, asas kewarganegaraan ganda telah dikenal dalam Undang-undang Kewarganegaraan Indonesia. Akan tetapi, asas tersebut hanya bersifat terbatas pada anak hasil perkawinan campuran. Hingga kini arus dorongan untuk dianutnya asas kewarganegaraan ganda oleh Indonesia terus disuarakan oleh para diaspora Indonesia yang berada diluar negeri.

Diaspora merupakan salah satu pihak yang dapat diuntungkan apabila asas kewarganegaraan ganda ini diterapkan dalam hukum kewarganegaraan Indonesia. Hal ini didasarkan pada seorang diaspora akan memperoleh dua keuntungan sekaligus. Pertama, seorang diaspora akan mendapatkan penghidupan yang jaminan kesejahteraan yang layak dari negara maju yang menjadi tempat bermukimnya. Kedua, seorang diaspora akan tetap terikat pada tanah leluhur negara asalnya yang memiliki satu kesatuan ikatan batin dan sosiologis. Adapun definisi diaspora menurut *Global Forum for Migration and Development* adalah: Emigran dan para keturunannya yang tinggal di luar negara kelahiran atau leluhurnya,

⁴⁸ Susi Dwi Harijanti, *Op.cit*, hlm.14.

baik itu secara temporer atau permanen, tetapi masih memelihara hubungan emosional dan material dengan negara asal.⁴⁹

Perihal jaminan hak asasi manusia dan hukum kewarganegaraan sebenarnya terdapat satu hubungan yang sangat kuat. Hal ini dapat ditemukan pada dianutnya jaminan terhadap hak asasi manusia dalam UU kewarganegaraan Indonesia. Salah satu asas kewarganegaraan yang bersifat khusus yang menjadi dasar penyusunan UU ini adalah asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Penjelasan Umum UU Kewarganegaraan menjelaskan bahwa Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hak ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.

Dwi kewarganegaraan bagi diaspora memang memiliki urgensi yang sangat strategis kendati masih menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat Indonesia. Dwi kewarganegaraan di samping menjadi media untuk menyuarakan aspirasi komunitas diaspora di negara tersebut, sebenarnya juga dapat dijadikan upaya untuk merekatkan hubungan di antara kedua negara. Selain itu, pengaturan dwi kwarganegaraan di samping memiliki fungsi sebagai *connecting the dots*, juga diharapkan akan memberikan peluang bagi warga negara Indonesia untuk dapat memiliki

⁴⁹ Achmadudin Rajab, 2017, *Peran Perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan Dalam Mengakomodir Diaspora Untuk Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Jurnal Konstitusi, 14 (3): Jakarta, hlm.543.

peranan penting di luar negeri. Diaspora Indonesia yang terdapat di berbagai negara pada saat ini berjumlah sekitar 8-10 juta orang; dimana sekitar 4,6 juta masih berstatus WNI dan sisanya merupakan eks WNI beserta keturunannya.⁵⁰ Diaspora juga merupakan salah satu elemen penopang perekonomian di Indonesia, dimana setiap tahunnya mereka rutin mengirimkan uang kepada sanak keluarganya di Indoneisa (remitansi). Berdasarkan data Bank Indonesia, remitansi sepanjang tahun 2018 mencapai US\$ 10,971 miliar atau setara Rp 153,6 triliun.⁵¹

Diaspora tidak hanya berpotensi untuk membawa remitansi, namun juga berpotensi untuk membawa aset dalam berbagai bentuk seperti *human capital*, *skill*, *wealth*, dan *networks* yang diharapkan dapat memperkuat perekonomian nasional. Telah ada setidaknya 56 negara di dunia yang telah menyesuaikan kebijakan imigrasi dan kewarganegaraannya untuk mengakomodasi diaspora. Sementara itu, setidaknya 44 negara telah menerapkan kebijakan dwi kewarganegaraan dalam konteks seseorang tidak kehilangan kewarganegaraan negara asalnya jika ia mengambil kewarganegaraan negara lain.⁵² Sedangkan dalam bentuk *human capital*, diaspora dapat mentransfer keahlian dan pengetahuan, membawa pulang pengalaman bekerja dan bersaing di luar

⁵⁰ Satya Arinanto, 2016, *Dwi Kewarganegaraan dan Rencana Penyusunan Naskah Akademik RUU untuk Membentuk UU Baru atau Perubahan UU yang Mengatur Mengenai Hal Tersebut*, Disampaikan dalam Workshop Badan Keahlian DPR RI pada tanggal 1 September 2016 di Jakarta.

⁵¹ Katadata. *Remitansi Tenaga Kerja Indonesia Surplus US\$7,5 Miliar Tahun 2018*, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/08/remitan-si-tenaga-kerja-indonesia-surplus-us-75-miliar-pada-2018>, diakses tanggal 27 Februari 2022 Pukul 15.24 WITA.

⁵² Achmadudin Rajab, *Op.cit.* h. 544.

negeri, tingkat pendidikan, kontak di luar negeri, dan tabungan mereka ke tanah air.⁵³

Secara umum, pengaturan dwi kewarganegaraan dalam hukum kewarganegaraan Indonesia menjadi penting untuk diakomodasi. Bahkan dari perspektif hak asasi manusia dalam hukum nasional, dwi kewarganegaraan di Indonesia mendapatkan ruang pengaturan yang lebih luas, mengingat jaminan hak atas kewarganegaraan dalam UUD 1945 Perubahan, tidak dibatasi pada klaim atas satu kewarganegaraan, namun hak untuk memilih kewarganegaraan. Artinya, pilihan satu atau dua kewarganegaraan, sangat berkaitan politik hukum nasional kita untuk merespon globalisasi, melindungi hak asasi manusia, termasuk mengantisipasi implikasi dari migrasi internasional, sekaligus memberdayakan sumber daya manusia Indonesia di luar negeri untuk kepentingan nasional.⁵⁴

Rumusan HAM dalam UUD 1945 begitu terbuka dan mengikuti prinsip yang berlaku universal. Hak (individu) yang diatur dalam UUD 1945 sama dengan hak yang diatur dan dipersepsikan oleh dunia. Salah satu Hak yang dapat dikategorikan sebagai hak individu yang diatur dalam UUD 1945 adalah hak atas setiap orang yang berhak atas status kewarganegaraan.

⁵³ *Ibid.* hlm.545.

⁵⁴ Susi Dwi Harijanti, *Op.cit.* hlm.12-13.

Akomodasi dwi kewarganegaraan dalam hukum kewarganegaraan Indonesia, dapat dilakukan sepanjang pengakuan tersebut memiliki kualifikasi. Kualifikasi yang dimaksud terkait dengan kriteria subjek yang diakui memiliki kewarganegaraan Indonesia dan secara simultan memiliki kewarganegaraan asing.⁵⁵ penegasan kualifikasi di atas menjadi penting, untuk menghindari upaya-upaya penyelundupan hukum bagi orang asing yang memiliki maksud terselubung tertentu, sekaligus juga penting untuk mencegah negara menjadikan status WNI sebagai komoditas.⁵⁶

E. Asas-Asas Kewarganegaraan

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-Undang tersebut memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yaitu asas *ius sanguinis*, *ius soli*, dan campuran. Adapun asas-asas yang dianut dalam Undang- Undang ini sebagai berikut:⁵⁷

1. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negaratempat 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

⁵⁵ Susi Dwi Harijanti, *Ibid*, hlm.13

⁵⁶ *Ibid*, hlm.13-14.

⁵⁷ UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

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.

Undang-Undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan suatu pengecualian.

Pada prinsipnya politik hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menganut asas kewarganegaraan tunggal, akan tetapi Undang-Undang ini tidak mengenyampingkan penggunaan asas kewarganegaraan ganda yang bersifat terbatas. Maksudnya disini adalah kewarganegaraan ganda ini diberikan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam perkawinan campuran maupun setelah putusanya perkawinan campuran yang terdapat perbedaan kewarganegaraan antara orangtua dan anak-anak hasil perkawinan itu. Seiring dengan melekatnya kewarganegaraan ganda terbatas pada anak hasil perkawinan campuran, maka anak tersebut tunduk pada dua yurisdiksi dari dua negara (kewarganegaraan orang

tuanya).⁵⁸

Pengaturan dwi kewarganegaraan dalam hukum kewarganegaraan di Indonesia dapat diupayakan apabila merujuk berdasarkan urgensi yang dialami oleh para diaspora Indonesia serta berdasarkan alasan filosofis bahwa hak atas kewarganegaraan termasuk hak atas kewarganegaraan ganda dikategorikan sebagai konsepsi hak asasi manusia yang telah diatur dan dijamin dalam UUD NRI 1945. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib dilindungi, ditegakkan, dan dipenuhi oleh negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28I ayat (4) yang berbunyi Perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Tanggung jawab tersebut dapat diimplementasikan dengan akomodasi kewarganegaraan ganda dalam hukum kewarganegaraan Indonesia.⁵⁹

F. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui

⁵⁸ Leonora Bakarbessy dan Sri Handajani, *KEWARGANEGARAAN GANDA ANAK DALAM PERKAWINAN CAMPURAN DAN IMPLIKASINYA DALAM HUKUM PERDATA INTERNASIONAL*, Perspektif, Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari, h. 2.

⁵⁹ Novianti, *STATUS KEWARGANEGARAAN GANDA BAGI DIASPORA INDONESIA DATAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL*, Kojion, Vol. 79 No.4 Desember 2014 hal. 311- 325.

kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogisme dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut.⁶⁰

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 19.

kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.

d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.

Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.⁶¹

2. Teori Hak Asasi Manusia

Dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 disebutkan bahwa "Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia

⁶¹ *Ibid*, hlm. 20.

sebagai Mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum dan pemerintahan dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Sudut pandang barat, monumen kelahiran Hak Asasi Manusia secara formal adalah ketika dideklarasikan *Universal Declaration of Human Right* tertanggal 10 Desember 1948. Robert Audi memberikan penegasan tentang hak sebagai berikut:

*Right, advantageous positions conferred on some prossessors by law, morals, rules, or other norms. There is no agreement on the sense in which rights are advantages. Will theories hold that rights favor the will of the possessor over the conffligting will of same other party; interest theories maintain that rights serve to protect or promote the interests of the high holder.*⁶²

Doktrin Tentang Hak Asasi Manusia sekarang ini sudah diterima secara universal sebagai *a moral, political, legal frame work and as a quideline* dalam membangun dunia yang lebih damai dan bebas dari ketakutan dan penindasan serta perlakuan yang tidak adil. Oleh karenanya, dalam paham negara hukum, jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia dianggap ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtstaat*.⁶³

Hak Asasi Manusia adalah menjadi hak-hak konstitusional karena statusnya yang lebih tinggi dalam hirarki norma hukum biasa, utamanya

⁶² Robert Audi, 2007, *Dalam Majda El-Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media: Jakarta, hlm.39

⁶³ Jimly Assiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press: Jakarta, hlm. 57.

ditempatkan dalam suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar karena Hak Asasi Manusia merupakan kepentingan paling mendasar setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai Mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan Anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya yang dimaksud Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia.⁶⁴

Kemanusiaan manusia diakui sebagai konsensus universal yang justru tetap melekat sebagai pemilik asasi mutlak atas dasar kemanusiaan, terlepas dari perbedaan jenis kelamin, warna kulit, status ekonomi, kewarganegaraan, agama dan lain-lain. Inilah selanjutnya yang menghasilkan lahirnya konsepsi Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, Hak Asasi Manusia merupakan puncak konseptualisasi pemikiran manusia tentang hakekat dirinya. Konsepsi Hak Asasi Manusia tidak hanya berkaitan dengan proteksi bagi individu dalam menghadapi otoritas negara atau pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dalam kehidupan masyarakat.⁶⁵

Dalam suatu negara hukum salah satu cirinya adalah adanya jaminan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia. Jaminan,

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT Buana Ilmu Populer: Jakarta, hlm. 414-415

⁶⁵ Scott Davidson, 1994, *Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori, dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Pustaka Utama Grafiti: Jakarta, hlm. 32

perlindungan, dan penghormatan Hak Asasi Manusia tidak mungkin tumbuh dan hidup secara wajar apabila tidak ada demokrasi dan tidak terlaksanannya prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum.⁶⁶

Perjuangan perlindungan Hak Asasi Manusia selalu terkait dengan perkembangan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan yang merupakan konstitusionalisme. *Magna Charta* (1215) dan *Petition of Rights* (1625) adalah momentum perlindungan Hak Asasi Manusia sekaligus pembatasan kekuasaan raja oleh kekuasaan parlemen (*house of commons*). Setelah itu perjuangan yang lebih nyata terlihat pada *Bill of Rights* yang ditandatangani oleh Raja Willem III pada tahun 1689 sebagai hasil dari pergolakan politik yang dahsyat yang disebut *The Glorious Revolution*. *Glorious Revolution* ini tidak saja mencerminkan kemenangan parlemen atas raja, tetapi juga menggambarkan rentatan kemenangan rakyat dalam pergolakan-pergolakan yang menyertai perjuangan *Bill of Rights* itu yang berlangsung tak kurang dari 60 Tahun lamanya.

Pemikiran Hak Asasi Manusia sejak awal pergerakan kemerdekaan hingga saat ini mendapat pengakuan dalam bentuk hukum tertulis yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia.⁶⁷ Perkembangan konsep Hak Asasi Manusia setidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan yang dikembangkan oleh ahli

⁶⁶ Bagir Manan, 2001, *Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Hak Asasi Mnuasia Di Indonesia*, Alumni: Bandung, hlm. 59

⁶⁷ *Ibid*, hlm.80

hukum Perancis Karel Vasak. Dengan diilhami oleh Revolusi perancis oleh Karel Vasak Hak Asasi Manusia dibagi menjadi tiga generasi yaitu:

- a. generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*);
- b. generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*egalite*);
- c. generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).⁶⁸

Generasi Pertama, pemikiran mengenai konsepsi Hak Asasi Manusia yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama hak asasi manusia ini adalah pada peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan Hak Asasi Manusia itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Rights*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Perancis dengan *Declaration des droit de l'homme et du citoyen*. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi hak asasi manusia itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.⁶⁹

Generasi Kedua, konsepsi Hak Asasi Manusia mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan

⁶⁸ Satya Arinanto, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, hlm. 78

⁶⁹ *Ibid*, hlm.79

ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada tahun 1966.⁷⁰

Generasi Ketiga. Kemudian pada tahun 1986, muncul pula konsepsi baru Hak Asasi Manusia yaitu mencakup pengertian mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, dan hak untuk menikmati hasilhasil pembangunan tersebut, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya.⁷¹

Generasi Keempat, berlandaskan pada pemikiran bahwa persoalan Hak Asasi Manusia tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup pula hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antarkelompok masyarakat, antargolongan rakyat atau masyarakat, dah bahkan antarsatu kelompok

⁷⁰ *Ibid*, hlm.80

⁷¹ *Ibid*, hlm.81

masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat dinegara lain. Bahkan sebagai alternatif, menurut Assiddiqie, konsepsi yang terakhir inialah yang justru tepat disebut sebagai konsepsi Hak Asasi Manusia Generasi Kedua, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturnya memang berbeda dari konsepsi-konsepsi Hak Asasi Manusia sebelumnya.⁷²

Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundangundangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan absolute rechtsstaat, melainkan democratische rechtsstaat.⁷³

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia itu sangat penting dan bahkan dianggap merupakan salah satu ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum di suatu negara. Namun di samping hak-hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab yang juga

⁷² *Ibid*, hlm.82-83.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Konstitusi Press: Jakarta, hlm. 152-162

bersifat asasi. Setiap orang, selama hidupnya sejak sebelum kelahiran, memiliki hak dan kewajiban yang hakiki sebagai manusia. Pembentukan negara dan pemerintahan, untuk alasan apapun, tidak boleh menghilangkan prinsip hak dan kewajiban yang disandang oleh setiap manusia. Karena itu, jaminan hak dan kewajiban itu tidak ditentukan oleh kedudukan orang sebagai warga suatu negara. Setiap orang di manapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya. Pada saat yang bersamaan, setiap orang di manapun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab.⁷⁴

3. Teori Penentuan Kewarganegaraan

Warga negara merupakan salah satu unsur yang mutlak bagi adanya Negara. Warga negara sebagai soko guru negara Republik Indonesia ialah orang yang asli dalam daerah negara Indonesia.⁷⁵ Dalam menerapkan asas kewarganegaraan ini dikenal dengan 2 (dua) pedoman, yaitu asas kewarganegaraan berdasarkan kelahiran dan asas kewarganegaraan berdasarkan perkawinan. Dari sisi kelahiran ada 2 (dua) asas yang sering dijumpai, yaitu asas (*ius soli*) yaitu berdasarkan tempat kelahiran dan (*ius*

⁷⁴ Jimly Assiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* "makalah yang disampaikan dalam studium general pada acara *The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005.

⁷⁵ B.P Paulus, *Op. Cit*, hlm.177.

saguinis) yaitu berdasarkan keturunan. Sedangkan dari sisi perkawinan dikenal pula asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat.

1) Dari Sisi Kelahiran

Ditinjau dari istilah bahasa Latin, maka *ius* berarti hukum, sedangkan *solus* berarti tanah, sehingga dalam pengertian sepenuhnya maka *ius solus* adalah hukum yang mengikuti tanah kelahiran. Maksudnya adalah kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya yaitu seseorang adalah warga negara dari suatu negara berdasarkan tempat dimana ia dilahirkan. Jadi asas ini merupakan asas dalam kewarganegaraan yang mengikuti di tempat mana seseorang itu dilahirkan.

Pada umumnya penentuan kewarganegaraan dilihat dari segi kelahiran seseorang. Seperti yang disebut diatas, ada dua macam asas kewarganegaraan berdasarkan kelahiran, yaitu *ius solus* dan *ius sanguinis*. Kedua istilah ini berasal dari bahasa latin. *Ius* berarti hukum, dalil, atau pedoman. Sedangkan *solus* berasal dari kata *solum* yang berarti negeri, tanah atau daerah. Dengan demikian, *ius solus* berarti pedoman yang berdasarkan tempat atau daerah. Dalam kaitan dengan asas kewarganegaraan ini, *ius solus* berarti kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat kelahirannya.⁷⁶

Asas *ius solus* lazim dimanfaatkan oleh negara-negara yang jumlah rakyatnya kecil atau sedikit, kebanyakan penduduk di negara itu adalah

⁷⁶ Koeniatmanto Soetoprawiro, 1994, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian di Indonesia*, Gramedia Pusaka Utama: Jakarta, hlm 10

pendatang yang diterima untuk melaksanakan berbagai pekerjaan bagi perkembangan perekonomiannya, atau para imigran yang diterima dengan baik dinegara yang bersangkutan. Kepentingan negara-negara yang termasuk negeri-negeri imigran adalah bagaimana kepentingan warga-warga asing yang masuk dalam negeri mereka secepat mungkin diasimilasi menjadi rakyat mereka. Terutama dalam negeri-negeri yang masih kekurangan warga. Hubungan pertalian dengan negara asal secepat mungkin harus dilepaskan. Para imigran ini secepat mungkin harus dijadikan warganegara dari Negara baru yang telah dipilih oleh mereka sebagai tempat mencari kehidupan. Untuk negeri-negeri semacam ini sudah tentu *ius soli* adalah yang paling tepat.

Sedangkan menurut istilah bahasa Latin, *sanguinis* berasal dari kata *sanguis* yang berarti darah. Dengan demikian, *ius sanguinis* berarti pedoman yang berdasarkan darah atau keturunan. Dalam kaitannya dengan asas kewarganegaraan ini, *ius sanguinis* berarti kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh keturunannya atau orangtuanya. *ius* berarti hukum, sedangkan *sanguinis* dapat berarti keturunan atau darah, jadi asas ini mengikuti hukum atau ketentuanketentuan dari keturunan atau darah orangtuanya. Artinya bahwa kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh keturunan dari pada orang yang bersangkutan.⁷⁷

Penganutan asas *ius sanguinis* ini memang sangat penting, apalagi pada masa sekarang dimana hubungan antara suatu negara dengan

⁷⁷ *Ibid*, hlm.10

negara lainnya berlangsung dengan pesat dan sangat baik, yang memungkinkan orang-orang untuk berpindah atau bermukim sementara waktu di negara lain dalam rangka pekerjaan, pendidikan atau tugas-tugas kenegaraan yang diembannya. Terlebih bila diperhatikan bahwa negara-negara yang memilih asas *ius sanguinis* pada umumnya termasuk negara-negara emigrant.⁷⁸ Sebagai contoh negara yang menganut asas ini adalah negara RRC, India, Indonesia yang terkenal sebagai negara yang banyak jumlah warganya. Serta dalam kaitannya sebagai konsekuensi asas *ius sanguinis* ini, apabila adanya keinginan seseorang warganegara untuk berpindah kewarganegaraan harus ditempuh melalui proses pewarganegaraan atau naturalisasi. Jika persyaratan-persyaratan tersebut dapat dipenuhi oleh yang bersangkutan maka terkabullah kehendaknya.

Dalam penentuan apakah seseorang menjadi warganegara suatu negara atautakah tidak, dengan menggunakan asas *ius sanguinis* atau *ius soli* tidak dapat dilepaskan dari keadaan-keadaan yang menjadi latar belakang penentuan itu, yaitu keinginan pembentuk Negara atau pemerintah masing-masing negara untuk menjadikan warganegaranya sebagaimana yang mereka kehendaki dan dicita-citakan.⁷⁹

Dalam praktik setiap Negara pada umumnya penggunaan asas ini dipergunakan secara simultan. Bedanya, ada Negara yang lebih menitikberatkan pada penggunaan *ius sanguinis*, dengan *ius soli* sebagai

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ B.P. Paulus, *Op.Cit*, hlm.50

pengecualian. Sebaliknya, adapula negara yang lebih menitikberatkan pada penggunaan *ius soli*, dengan *ius sanguinis* sebagai pengecualian. Penggunaan kedua asas ini secara simultan mempunyai tujuan agar status apatride atau tanpa kewarganegaraan (*stateless*) dapat dihindari.⁸⁰ Sebaliknya, karena pelbagai negara menganut asas kewarganegaraan berdasarkan kelahiran yang berbeda-beda, dapat menimbulkan masalah *bipatride* atau dwi-kewarganegaraan bahkan *multipatride*. Contoh terjadinya bipatride karena asas berdasarkan kelahiran sebagai berikut, Negara A menganut asas *ius sanguinis*, sedangkan Negara B menganut asas *ius soli*. Maka setiap orang yang lahir di Negara B dari orangtua yang berkewarganegaraan A, akan mempunyai status baik sebagai warganegara B maupun warganegara A. ia memperoleh status warganegara A, karena ia keturunan warga Negara A. ia pun memperoleh status warga Negara B, karena ia lahir dinegara B.

Yang dimaksud asas *ius soli* adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya. Seseorang adalah warga negara suatu negara karena ia lahir di suatu negara. Berdasarkan prinsip *ius soli* seseorang yang dilahirkan di wilayah hukum suatu negara, secara hukum dianggap memiliki kewarganegaraan dari tempat kelahirannya. *Ius sanguinis* adalah yaitu asas kewarganegaraan yang mendasarkan diri pada faktor pertalian seseorang dengan status orang tua yang berhubungan darah dengannya. Maka seseorang yang lahir

⁸⁰ *Ibid*

dari orang tua yang memiliki kewarganegaraan suatu Negara, maka anak tersebut berhak mendapatkan status kewarganegaraan orang tuanya.

Namun dalam dinamika pergaulan antar bangsa sering terjadi perkawinan campuran yang melibatkan status kewarganegaraan yang berbeda-beda antara pasangan suami isteri. Dengan terjadinya perkawinan campuran tersebut kemungkinan besar menimbulkan persoalan berkenaan dengan status kewarganegaraan dari anak-anak mereka. Bahkan dalam perkembangannya di kemudian hari, timbul pula kebutuhan baru berdasarkan pengalaman di berbagai Negara. Bahwa kedua asas tersebut harus di ubah dengan asas lain yang atau yang harus di terapkan secara bersamaan, untuk mencegah kemungkinan terjadinya keadaan dwi kenegaraan atau sebaliknya sama sekali berstatus tanpa kewarganegaraan. Dengan munculnya masalah tersebut, dalam praktik ada pula Negara yang akhirnya menganut asas keduanya. Karena pertimbangan lebih menguntungkan bagi kepentingan Negara yang bersangkutan. Sistem terakhir inilah yang biasa disebut asas campuran. Asas yang dipakai bersifat campuran, sehingga dapat menyebabkan terjadinya bipatride. Dalam hal tersebut yang ditoleransi biasanya keadaan bipatride atau dwi kenegaraan, Dalam pengaturan mengenai kewarganegaraan itu terdapat beberapa asas-asas yang mendasari hukum kewarganegaraan. Asas kewarganegaraan itu merupakan pedoman dasar bagi suatu Negara untuk menentukan siapakah yang menjadi warga negaranya. Asas kewarganegaraan dapat dilihat dari dua segi yaitu dari

segi kelahiran dan segi perkawinan. Dari segi kelahiran terbagi lagi menjadi dua asas yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*, sedangkan dari segi perkawinan terbagi lagi menjadi dua asas yaitu asas persamaan derajat dan asas kesatuan hukum.

2) Segi Perkawinan

Dalam hukum kewarganegaraan juga mengenal dua asas yang erat kaitannya dengan masalah perkawinan, yaitu asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat. Suatu perkawinan dapat menyebabkan terjadinya perubahan status kewarganegaraan seseorang. Asas kesatuan hukum bertolak dari hakikat suami-istri ataupun ikatan dalam keluarga. Keluarga merupakan inti masyarakat. Masyarakat akan sejahtera apabila didukung oleh keluarga-keluarga yang sehat dan tidak terpecah. Dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat suatu keluarga ataupun suami-istri yang baik perlu mencerminkan adanya suatu kesatuan yang bulat. Perlu adanya suatu kesatuan yang bulat. Guna mendukung terciptanya kesatuan dalam keluarga, para anggota keluarga harus tunduk pada hukum yang sama.⁸¹

Kesatuan hukum yang sama ini mempermudah dalam permasalahan-permasalahan hukum seperti keperdataan, yaitu pengaturan harta kekayaan, status anak, dan lain-lain. Dengan kata lain, hal ini akan sangat mendukung terciptanya keharmonisan dan kesejahteraan dalam keluarga. Dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, suami-isteri

⁸¹ *Ibid*, hlm 12

ataupun keluarga yang baik perlu mencerminkan adanya suatu kesatuan yang bulat. Untuk menciptakan adanya kesatuan dalam keluarga atau suami-isteri, maka semuanya harus tunduk pada hukum yang sama. Dengan adanya kesamaan pemahaman dan komitmen menjalankan kebersamaan atas dasar hukum yang sama tersebut, meniscayakan adanya kewarganegaraan yang sama, sehingga masing-masing tidak terdapat perbedaan yang dapat mengganggu keutuhan dan kesejahteraan keluarga. Kesatuan hukum yang sama ini mempermudah dalam permasalahan-permasalahan hukum seperti keperdataan, yaitu pengaturan harta kekayaan, status anak, dan lainlain. Dengan kata lain, hal ini akan sangat mendukung terciptanya keharmonisan dan kesejahteraan dalam keluarga.

Sedangkan dalam asas persamaan derajat bahwa suatu perkawinan tidak menyebabkan berubahnya status kewarganegaraan masing-masing pihak. Baik pihak suami maupun pihak istri tetap berkewarganegaraan asal. Kewarganegaraan mereka masing-masing tetap sama seperti sebelum perkawinan berlangsung atau dengan kata lain meskipun sudah menjadi suami-isteri mereka tetap memiliki status kewarganegaraan sendiri, sama halnya ketika mereka belum diikatkan dalam menjadi suami-isteri.⁸² Asas ini muncul akibat adanya emansipasi wanita yang mempersamakan derajatnya dengan laki-laki. Asas ini apabila dilihat dari aspek kepentingan nasional berguna untuk menghindari terjadinya penyelundupan hukum.

⁸² *Ibid*, hlm 13

Seperti halnya penggunaan dua asas kewarganegaraan dari segi kelahiran, penggunaan asas kesatuan hukum dan persamaan derajat yang berlainan dapat menimbulkan status bipatride dan apatride juga.

Seperti yang telah diuraikan di atas, asas-asas dalam hukum kewarganegaraan baik dalam segi kelahiran maupun segi perkawinan semata-mata bertujuan untuk menentukan siapa yang menjadi warga Negara suatu Negara tanpa terjadinya apathride maupun Bipathride walau hal ini pasti akan terjadi karena perbedaan politik hukum kewarganegaraan setiap Negara tidak mungkin ada yang sama. Baik apatride maupun Bipatride merupakan hal yang tidak diinginkan oleh setiap Negara. Dengan apatride seseorang tidak akan mendapatkan kejelasan status hukum, sehingga ia tidak mempunyai kejelasan perlindungan hukum. Sedangkan apabila seseorang bipatride ada dua status hukum yang berlaku terhadap orang itu sehingga ada tumpang tindih hak dan kewajiban antara Negara yang satu dengan yang lainnya maupun hak dan kewajiban orang tersebut terhadap negaranya. Namun dalam perkembangan kewarganegaraan ganda (bipatride) ini mengalami pelunakan dengan alasan memberikan perlindungan terhadap orang tersebut yang berkaitan dengan hak asasinya. Perlunakan ini dapat diberikan terhadap anak-anak yang belum dewasa karena membutuhkan perlindungan yang lebih dari suatu Negara. Hal ini berkaitan dengan status anak tersebut terkait dengan orang tuanya yang terikat didalam suatu keluarga yang merupakan suatu kesatuan, sehingga tercapainya kesatuan hukum dalam keluarga termasuk juga status hukum

anak tersebut. Keadaan berkewarganegaraan ganda sering pula terjadi akibat dari perkawinan campuran antar bangsa yang otomatis menganut hukum perkawinan dan kewarganegaraan yang berbeda.⁸³ 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 orang tuanya (kewarganegaraan ganda/ dwikewarganegaraan).

3) Asas Campuran

Dalam kenyataannya kita menemui negara-negara yang memanfaatkan kedua asas tersebut. Artinya tidak memilih salah satu asas secara konsekuen (taat asas) melainkan dipakai suatu kombinasi dari kedua asas. Kedua asas dipergunakan namun hanya saja yang satu lebih dikedepankan dari yang lain. Negara-negara yang pertama-tama mementingkan asas *ius sanguinis* (keturunan) juga tak mengabaikan sama sekali asas *ius soli* (tempat kelahiran). Juga karena masing-masing negara berdaulat untuk menentukan siapakah warganegaranya, maka dalam kenyataannya terdapat ketidakseragaman peraturan-peraturan mengenai kewarganegaraan. Ketidakseragaman ini dapat terjadi bahwa apabila seseorang yang telah ditentukan menjadi warganegara dari suatu negara tertentu adalah pula warganegara dari negara lain, berdasarkan asas penentuan kewarganegaraan dari negara itu atau dapat pula terjadi

⁸³ Zulfa Djoko Basuki, 2004, *Perkawinan Campuran Serta Permasalahan Hukumnya di Indonesia Dewasa Ini*, Vol.1 No.3, Jurnal Hukum Internasional: Jakarta, hlm.547

seseorang menjadi tanpa kewarganegaraan. Disinilah akan timbul permasalahan benturan asas yang mengakibatkan seseorang memiliki dwi kewarganegaraan/*dual citizenship/ bipatridie/* kewarganegaraan ganda atau bahkan *multipatridie* (memiliki lebih dari dua kewarganegaraan) dan atau menjadi tanpa kewarganegaraan (*apatridie/stateless*). 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 kewarganegaraan oleh negara yang didiaminya, tanpa ia menyatakan melepaskan kewarganegaraan aslinya (leluhurnya).

Jika satu negara menganut asas *ius sanguinis* dan negara lain menganut asas *solus* maka kemungkinan akan timbul kewarganegaraan ganda/dwi kewarganegaraan/bipatridie sangatlah besar. Walaupun pada umumnya soal dwikewarganegaraan timbul karena perbedaan-perbedaan dalam peraturanperaturan kewarganegaraan berbagai bangsa yang disebabkan oleh benturan asas penentuan kewarganegaraan suatu negara adalah tidak seragam. Terkadang dapat pula terjadi seorang menjadi bipatridie dengan adanya penerapan prinsip kewarganegaraan yang sama dalam negara-negara bersangkutan.

Seiring dengan semakin berkembangnya jalur informasi dan transportasi mengakibatkan hubungan antar bangsa juga menjadi semakin berkembang. Orang asing, datang dan pergi ke suatu negara tertentu

merupakan suatu hal yang lumrah, baik untuk bekerja, sekolah, berdagang atau hanya sekedar sebagai turis. Hal yang sama juga terjadi di Indonesia. Dalam kehidupan sehari-hari, mereka sudah pasti berhubungan satu sama lain, baik dengan warga negara setempat atau dengan warga negara asing lainnya, hubungan mana seringkali diakhiri dengan suatu perkawinan.

Untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan melaksanakan amanat UUD 1945. Undang-undang Kewarganegaraan memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yaitu asas *Ius Sanguinis*, *Ius Soli*, dan campuran. Adapun asas-asas yang dianut dalam Undang-undang Kewarganegaraan sebagai berikut:

- a. Asas *Ius Sanguinis* (*Law of the Blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
- b. Asas *Ius Soli* (*Law of the Soil*) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak.
- c. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
- d. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak.⁸⁴

⁸⁴ Lian Nury Sanusi, 2006, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Revisi)*. Cet. 1, Kawan Pustaka: Jakarta, hlm. 28

Keadaan berkewarganegaraan ganda sering pula terjadi akibat dari perkawinan campuran antar bangsa yang otomatis menganut hukum perkawinan dan kewarganegaraan yang berbeda.⁸⁵ 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.

Selanjutnya, *apatridie* merupakan orang-orang yang tanpa kewarganegaraan. *Apatride* banyak kemungkinan terjadi, karena 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

⁸⁵ Zulfa Djoko Basuki, *Op.Cit*, hlm.547

berstatus tanpa kewarganegaraan.⁸⁶ Kasus yang paling marak mengenai apatride adalah ketika banyak terjadinya pengungsi-pengungsi yang melarikan diri dari Vietnam tahun 1970-an akibat dari Perang Vietnam.⁸⁷

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.⁸⁸

Sedangkan *Bipatridie* 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 kewarganegaraan oleh negara yang didiaminya, tanpa ia menyatakan melepaskan kewarganegaraan aslinya (leluhurnya).

G. Kerangka Pikir

Kerangka konseptual dalam penelitian ini untuk menghubungkan teori dan observasi dan memberikan beberapa konsepsi atau definisi yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum yang berfungsi menghindari perbedaan tafsir atau penafsiran dari istilah yang dipergunakan dan juga dipergunakan sebagai pegangan dalam proses penelitian tesis ini.

⁸⁶ Abdul Bari Azed, 1996, *Masalah Kewarganegaraan*, Indo Hill Company: Jakarta, hlm.6

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid*, hlm.7

Keabsahan Pejabat Negara yang
Berkewarganegaraan Ganda Dalam Prespektif Hak
Asasi Manusia

Keabsahan Proses
Pengangkatan Pejabat Negara
yang Berkewarganegaraan
Ganda

1. Kewenangan Dalam
Pengangkatan Penjabat
Negara yang
Berkewarganegaraan
Ganda
2. Pemenuhan Aspek
Perlindungan Hak Asasi
Manusia dalam Penerapan
Kewarganegaraan Ganda

Akibat Hukum terhadap Kebijakan
yang Diambil oleh Pejabat yang
Berkewarganegaraan Ganda

1. Pengaturan Status
kewarganegaraan
2. Akibat Hukum Terhadap
Kebijakan yang Diambil oleh
Pejabat yang
Berkewarganegaraan
Ganda

Kepastian hukum bagi WNI dengan status DWI
kewarganegaraan yang ingin mengabdikan dalam suatu jabatan
negara

H. Definisi Operasional

1. Pejabat Negara adalah warga negara Indonesia yang diangkat menjadi pejabat negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kewarganegaraan adalah hal yang berhubungan dengan warga negara; keanggotaan sebagai warga negara. Secara umum warga berarti anggota, misalnya anggota keluarga, perkumpulan Negara (warga negara). Warga negara adalah penduduk sebuah Negara atau bangsa yang berdasarkan keturunan (*ius sanguinis*), tempat kelahiran (*ius soli*), mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari Negara yang bersangkutan. Istilah warga negara, rakyat dan bangsa menunjuk pada objek yang sama.
3. Hak Asasi Manusia adalah hak yang dilindungi secara Internasional (yaitu deklarasi Perserikatan Bangsa Bangsa, *Declaration of Human Rights*), seperti hak untuk hidup, hak untuk memiliki, hak untuk mengeluarkan pendapat. Dalam pengertian sekarang bangsa itu adalah rakyat yang berkemauan untuk mempunyai negara atau bernegara.
4. Kewarganegaraan ganda adalah status yang disematkan kepada seseorang yang secara hukum merupakan warga negara sah di beberapa negara.

5. Perlindungan hak asasi manusia adalah segala upaya yang dilakukan untuk menjaga, menjamin, dan menegakkan hak-hak dasar yang melekat pada setiap individu sejak lahir, tanpa diskriminasi.