

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam suatu negara masalah kewarganegaraan merupakan masalah yang penting, terutama bagi mereka yang dipandang sebagai warga negara baru. Kedudukan sebagai warga negara sangat penting, karena kedudukan warga negara itu mempunyai konsekuensi atas hak dan kewajibannya yang luas, baik dalam lapangan hukum privat maupun hukum publik.

Warga negara sebagai pendukung negara, karena merupakan salah satu unsur yang mutlak bagi adanya negara, di samping unsur yang lain, yaitu pemerintah yang berdaulat dan wilayah negara.

Istilah warga negara, rakyat, dan bangsa menunjuk pada objek yang sama. Warga negara Indonesia adalah rakyat Indonesia, dan juga adalah bangsa Indonesia. Antara pengertian warga negara, rakyat, dan bangsa dapat dibedakan sebagai berikut, yaitu warga negara adalah pendukung negara. Rakyat adalah masyarakat kaula negara yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai objek pengaturan oleh negara. Bangsa merupakan pengertian jenis, ada jenis bangsa Indonesia, bangsa Jepang dan sebagainya. Istilah warga negara tidak menunjuk pada objek yang sama dengan istilah penduduk. Penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal secara sah dalam suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan kependudukan yang sah dari negara yang bersangkutan. Warga negara Indonesia ada yang penduduk Indonesia dan juga ada yang bukan

penduduk Indonesia. Sebagai penduduk Indonesia ada yang warga negara Indonesia asli dan ada juga orang asing. Baik status sebagai warga negara maupun sebagai penduduk mempunyai konsekuensi hukum, yaitu menyangkut hak-hak dan kewajibannya. Konsekuensi hukum dari status sebagai warga negara lebih luas dari pada konsekuensi hukum dari status sebagai penduduk.

Peraturan perundang-undangan kewarganegaraan pada umumnya hanya mengatur tentang siapa yang termasuk warga negara, siapa yang termasuk orang asing, cara-cara untuk memperoleh kewarganegaraan, cara-cara kehilangan kewarganegaraan, dan tidak mengatur mengenai hak dan kewajiban serta konsekuensi hukum dari status sebagai warga negara itu. Hak dan kewajiban serta konsekuensi hukum tersebut diatur di luar peraturan perundang-undangan tentang kewarganegaraan, dan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam lapangan hukum privat maupun lapangan hukum publik.

Pengaturan tentang siapa warga negara dan siapa bukan warga negara serta siapa penduduk dan siapa bukan penduduk kadang-kadang diatur dalam undang-undang, tetapi kadang-kadang dipisah dalam undang-undang yang berlainan.

Setiap negara berdaulat untuk menentukan sendiri siapa warga negaranya, artinya bahwa setiap negara dapat menentukan sendiri dengan bebas siapa yang dikehendaki sebagai warga negara. Hal ini dipandang sebagai suatu hak yang tidak dapat dilepaskan dari kedaulatan masing-masing negara, tetapi kedaulatan itu bukannya tanpa batas.

Dalam peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa jika seseorang tersebut mempunyai beberapa kewarganegaraan harus dipandang hanya

mempunyai satu kewarganegaraan, yaitu kewarganegaraan dari negara dimana orang tersebut secara *de facto* mempunyai hubungan yang sangat erat dengan negara tersebut.

Negara mempunyai kebebasan untuk membentuk, sebagai ketentuan mengenai kewarganegaraannya. Hal inilah yang menyebabkan dalam penentuan status kewarganegaraan seseorang dikenal adanya asas *ius sanguinis* (kewarganegaraan berdasarkan keturunan) dan *ius soli* (kewarganegaraan berdasarkan pada tempat dimana seseorang tersebut dilahirkan).

Walaupun negara mempunyai hak mutlak untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang, namun setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan, dan bahwa tidak seorang pun dapat dengan sewenang-wenang dicabut kewarganegaraannya ataupun dapat diingkari hak untuk mengganti kewarganegaraan.

Dari konstruksi hukum tersebut, jika diterapkan akan menimbulkan perbenturan hak, yakni disatu sisi negara mempunyai hak mutlak untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang, sementara di sisi yang lain setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan. Dengan terjadi perbenturan hak seperti ini, akan menimbulkan kewajiban diantara keduanya. Kewajiban yang dimaksud adalah bagi negara dituntut untuk memberikan pengakuan dan perlindungan melalui perangkat hukum nasional terhadap setiap orang yang berkeinginan atau sudah menjadi warga negaranya, sementara itu bagi setiap orang dituntut untuk mengambil ketegasan mengenai status kewarganegaraan melalui tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan Perolehan status kewarganegaraan dapat dilakukan dengan cara, antara lain dengan cara kelahiran, perkawinan, pengangkatan anak, naturalisasi, turut serta ayah bunda.

Di Indonesia masalah kewarganegaraan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, pengganti atas Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Dalam Undang-undang kewarganegaraan ini salah satunya mengatur mengenai pelaksanaan perolehan status kewarganegaraan Indonesia, yaitu dengan cara kelahiran, perkawinan, turut serta ayah bunda, dan pernyataan.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis berminat untuk membuat Skripsi tentang Pelaksanaan Perolehan Status Kewarganegaraan Indonesia di Kota Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dapat dikemukakan masalah sebagai berikut: "Bagaimanakah Pelaksanaan Perolehan Status Kewarganegaraan Indonesia di Kota Yogyakarta?".

C. Tinjauan Pustaka

Status kewarganegaraan seseorang memberikan konsekuensi yuridis bagi keberadaannya di dalam suatu negara. "Konsekuensi yuridis tersebut meliputi:

bidang Hukum Perdata Internasional, Hukum Kekeluargaan, dan Hukum Publik".¹

Di bidang Hukum Perdata Internasional dikenal adanya konsepsi *nationaliteit principles* yang intinya menyatakan bahwa status hukum seseorang warga negara dalam hal hak dan kewajibannya melekat dimanapun ia berada. Hal ini ditinjau dari aspek Hukum Perdata Internasional, keberadaan hukum nasional dari suatu negara akan tetap mempengaruhi sikap dan tindakan seorang warga negara, walaupun ia berada diluar wilayah yuridiksi negara yang bersangkutan. Prinsip semacam ini sangat penting untuk diterapkan, mengingat perlindungan hukum bagi seorang warga negara akan selalu dibutuhkan dimanapun ia berada. Hal ini sesuai dengan tujuan negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana tertuang di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni akan melindungi segenap tumpah dan darah Indonesia.

Kendati demikian, *nationaliteit principles* ini ternyata tidak mampu untuk diterapkan dalam melakukan perlindungan dan penegakan hukum bagi warganegara yang berada diluar wilayah kedaulatan negara, manakala ada peristiwa hukum yang tidak memungkinkan hukum nasional (negara) ikut terlibat di dalamnya. Kesemuanya ini disebabkan di dalam lingkup hukum internasional juga dikenal adanya prinsip domisili. Prinsip ini menghendaki bahwa status hukum mengenai hak dan kewajiban seseorang ditentukan oleh hukum dimana ia berdomisili.

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2000, Mencari format Hukum Kewarganegaraan yang tidak Diskriminatif, Makalah Seminar Nasional Pembuatan Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Yogyakarta, Hotel Radisson.

Dengan demikian dalam pelaksanaan kedua prinsip tersebut, negara sebagai institusi kekuasaan seiring menghadapi dilema hukum, yakni di satu pihak mempunyai kewajiban untuk melindungi setiap warga negara dimanapun ia berada, sedangkan dipihak lain ia juga harus menghormati hukum negara lain karena alasan yuridiksi. Berkaitan dengan hal ini, maka langkah yang sering dilakukan adalah dengan mengadakan perjanjian ekstradisi antar negara.

Di bidang Hukum Kekeluargaan (*familie recht*), status kewarganegaraan seseorang akan berakibat adanya kepastian hukum mengenai hak dan kewajiban yang berkaitan dengan masalah-masalah hubungan antara anak dan orang tua, pewarisan, dan pengampunan.

Konsekuensi di bidang hukum publik menuntut bahwa status kewarganegaraan seseorang merupakan bukti keanggotaan dalam suatu negara, oleh sebab itu negara berkewajiban untuk melindunginya. Perlindungan yang dimaksud di sini harus berdimensi HAM (Hak Asasi Manusia). Dalam dimensi hukum publik, status kewarganegaraan akan menimbulkan konsekuensi bahwa setiap orang yang disebut sebagai warga negara harus tunduk dan patuh terhadap hukum-hukum negara sebagai kehendak bersama.

Pada saat hubungan antara negara dan masyarakat tidak seimbang, yaitu negara lebih mendominasi masyarakat. Pembodohan dalam hal kesadaran akan haknya sebagai warga negara terjadi hingga tingkat bawah. Lemahnya tingkat kesadaran masyarakat akan hak-haknya sebagai warga negara sebagai akibat dari dominasi negara justru menjadi penyebab bagi terbenturnya hukum

kewarganegaraan yang diskriminatif dan tidak adil. Bahkan semua itu merupakan penyebab utama bagi gagalnya penegakan demokrasi suatu negara.²

Untuk memperoleh status kewarganegaraan antara lain dengan cara: kelahiran, perkawinan, pengangkatan anak, naturalisasi, turut serta ayah bunda. Dalam memperoleh status kewarganegaraannya dengan cara kelahiran dikenal adanya dua asas yaitu asas keturunan (*ius sanguinis*) dan asas tempat kelahiran (*ius soli*). Menurut asas *ius sanguinis* seseorang adalah warga negara jika merupakan keturunan dari warga negara itu, sedangkan menurut asas *ius soli* seseorang warga negara jika dilahirkan di dalam wilayah negara tersebut.

Masalah kewarganegaraan harus ditinjau secara menyeluruh dari segi filosofis, politis, dan yuridiksi. Dalam arti bahwa warga negara Indonesia harus diatur dengan pemikiran yang diturunkan dari prinsip-prinsip Pancasila, artinya warga negara yang berketuhanan, berprikemanusiaan, berkesatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh himmah kebijaksanaan, dan berkeadilan sosial.

Di Indonesia masalah kewarganegaraan diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara". Jadi di sini dibedakan antara orang bangsa Indonesia asli dengan orang bangsa lain. Mengenai "orang-orang bangsa Indonesia asli" dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada penjelasannya. Jadi yang dianggap asli adalah orang-orang yang bukan termasuk orang-orang bangsa lain. Menurut ilmu Hukum

² Heru Purnomo, 2000, Mewujudkan Kesadaran Hak Warganegara, Makalah Seminar Nasional

Tata Negara yang dimaksud dengan bangsa Indonesia asli meliputi bangsa yang turun temurun selama ribuan tahun di daerah negara Republik Indonesia. Mengenai pengertian "orang-orang bangsa lain" misalnya adalah orang-orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa, dan peranakan Arab yang bertempat kedudukan di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia, dapat menjadi warga negara.

Syarat-syarat yang tersebut dalam penjelasan UUD 1945 yaitu bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia merupakan syarat-syarat konstitusional. Tidak dengan sendirinya orang-orang bangsa lain yang memenuhi syarat-syarat tersebut, menjadi warga negara Republik Indonesia setelah disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.³

Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. Dengan demikian orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara dan penduduk, selain harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang organik seperti yang dikehendaki oleh Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Syarat-syarat untuk memperoleh pewarganegaraan Republik Indonesia diajukan oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup kepada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM dimana ia bertempat tinggal dan kemudian akan dilimpahkan kepada Presiden melalui

³Wardana, 1999, *Perkembangan Pemerintahan Kekuasaan Negara dan Lembaga*, hlm. 21

Menteri. Pengabulan permohonan pengesahan pewarganegaraan diberikan oleh Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM yang telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuannya adalah: "Untuk mengetahui dan mengkaji Pelaksanaan Perolehan Status Kewarganegaraan Indonesia di Kota Yogyakarta"

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Untuk memperkaya khasana ilmu pengetahuan pada umumnya, ilmu Hukum Tata Negara khususnya bagi penegakan dan penerapan hukum demi tercapainya tujuan hukum.
2. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pembangunan.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang terjun langsung ke lokasi penelitian untuk mendapatkan data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

a. Penelitian Lapangan Yaitu,

Penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung lokasi penelitian guna memperoleh data yang sesuai dengan kenyataan.

b. Penelitian Kepustakaan Yaitu,

Suatu teknik pengumpulan data dengan mempelajari bahan-bahan pustaka. Dengan metode ini penulis mencari dan mempelajari bahan ilmiah yang berupa buku-buku literatur, majalah ataupun surat kabar yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

2. Lokasi Penelitian

Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Kota Yogyakarta

3. Sumber Data

a. Sumber Data Primer

Merupakan sumber data yang di peroleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara dengan responden.

b. Sumber Data Sekunder

Merupakan sumber data yang secara tidak langsung memberi keterangan yang bersifat mendukung sumber data primer yang berupa bahan-bahan kepustakaan, dokumen, arsip, dan literatur.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan dengan wawancara kepada responden dengan menyiapkan daftar pertanyaan.

Responden tersebut adalah:

1. Pak Dodo Staf Bagian HKI Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Kota Yogyakarta.
2. Mrs. Hardevi Jerhanand Warga Negara Asing (India) pemohon pengajuan kewarganegaraan Indonesia dengan cara Pernyataan.
3. Mr. Richard Clemens Warga Negara Asing (Belanda) pemohon pengajuan pendaftaran anak untuk memperoleh status kewarganegaraan Indonesia.

- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan untuk mengumpulkan data dengan mencari dan mempelajari bahan-bahan pustaka. Dengan metode ini penulis menggunakan tiga bahan pendukung, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang diperoleh dari mencari dan mempelajari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Tata cara memperoleh, kehilangan, pembatalan dan memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-HL.03.01 dan M.02-HL.05.06 Tahun 2006 Tentang Tata cara pendaftaran untuk memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan

Pasal 41, memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dan Tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi warga negara Indonesia, dan Dasar Hukum lainnya.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari mencari dan mempelajari bahan-bahan yang berupa bahan kepustakaan, dokumen, arsip, makalah dan literatur lainnya.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang diperoleh dari mencari situs-situs internet yang berkaitan dengan masa ah yang diteliti.

5. Cara Pengelolaan Data

Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai Pelaksanaan Perolehan Status Kewarganegaraan Indonesia di Kota Yogyakarta.

6. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dari penelitian lapangan atau penelitian kepustakaan akan dianalisis secara diskriptif kualitatif, yaitu menganalisis data yang berhubungan tentang permasalahan yang diteliti untuk kemudian dipilih yang bernilai berdasarkan pemikiran logis untuk menghindari kesalahan dan kekurangan data, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.